Ontario

BUREAU DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL

RAPPORT ANNUEL 1990

91-03964/

Ontario

BUREAU DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL

À l'honorable
Président de l'Assemblée
Province de l'Ontario

C'est avec plaisir que je vous transmets mon rapport sur les vérifications terminées au 31 août 1990, pour présentation à l'Assemblée, conformément aux dispositions de l'alinéa 1 de l'article 12 de la Loi sur la vérification des comptes publics.

D.F. Archer, F.C.A.
Vérificateur provincial

Toronto, le 27 novembre 1990.

On peut se procurer des exemplaires de ce document, en français, au prix de 4 00 $ à la Librairie du gouvernement de l'Ontario, 880, rue Bay, Toronto, ou en écrivant aux Services des publications, 5e étage, 880, rue Bay, Toronto (Ontario) M7A 1N8. Téléphone : 326-5300. Appels interurbains sans frais : 1-800-668-9938

Copies available at $4.00 from the Ontario Government Bookstore, 880 Bay Street, Toronto or by writing to Publications Ontario, 5th floor, 880 Bay Street, Toronto, Ontario M7A 1N8. Telephone 326-5300. Toll free long distance 1-800-668-9938.

© 1990, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario
Queen's Printer for Ontario

ISSN 0843-4050

TABLE DES MATIÈRES

			Chapitre/ section	Page
QUESTIONS D'INTÉRÊT PARTICULIER	Portée des activités de vérification		1.1	3
	Évaluation d'ensemble		1.2	3
	Bases de compte rendu		1.3	4
	Synopsis du rapport		1.4	4
	Réaction aux points soulevés		1.5	10
OBSERVATIONS SUR LES VÉRIFICATIONS INTERMINISTÉRIELLES ET SPÉCIALES	Introduction		2.1	13
	Mise à jour sur l'obligation redditionnelle pour les paiements de transfert		2.2	13
	Période de transition pour le processus d'étude des prévisions budgétaires		2.3	16
	Observations sur les déficits gouvernementaux		2.4	18
	Observations sur le recouvrement des comptes à recevoir par le gouvernement		2.5	21
	Administration du parc automobile du gouvernement		2.6	30
	Vérification, hôpital Centenary		2.7	45
	Vérification, Université de Toronto		2.8	54
	Déclaration des inscriptions, Université de Toronto		2.9	62
	Extension des activités de vérifications d'inspection		2.10	65
	Vérification d'inspection, Conseil scolaire de Lakehead		2.11	65
	Vérification d'inspection, Conseil des écoles séparées catholiques de la Région de York		2.12	74
OBSERVATIONS SUR LES VÉRIFICATIONS DES MINISTÈRES ET ORGANISMES DE LA COURONNE	*Description*	*Ministère/organisme*		
	Introduction		3.1	87
	Établissements du ministère pour les handicapés mentaux	Services sociaux et communautaires	3.2	87
	Organismes pour les handicapés mentaux	Services sociaux et communautaires	3.3	101
	Foyers pour personnes âgées	Services sociaux et communautaires	3.4	116
	Systèmes informationnels de gestion	Services correctionnels	3.5	122
	Plan de responsabilité financière pour les subventions aux conseils scolaires	Éducation	3.6	128
	Services informatiques et sécurité, Centre de développement de Toronto	Services gouvernementaux	3.7	142
	Gestion de l'acquisition des terrains et des immobilisations pour les projets de construction	Services gouvernementaux	3.8	147
	Services des maisons de soins infirmiers	Santé	3.9	158
	Accès aux lits de soins prolongés	Santé/Services sociaux et communautaires	3.10	168

	Description	*Ministère/organisme*	Chapitre/ section	Page
	Soins à domicile	Santé	3.11	172
	Services de consultants en informatique	Santé	3.12	181
	Facturations OHIP, Direction des services aux professionnels	Santé	3.13	181
	Achats en informatique	Affaires intergouvernementales	3.14	190
	Opérations régionales et intendance de la Police provinciale de l'Ontario	Solliciteur général	3.15	195
	Inspections et autres questions	Commission des permis de vente d'alcool de l'Ontario	3.16	203
	Frais de voyages et d'hébergement	Bureau de l'Assemblée législative	3.17	212
	Frais de recrutement à l'étranger	Fondation ontarienne pour la recherche en cancérologie et le traitement du cancer	3.18	214
	Garde des biens de valeur	Le curateur public de la province de l'Ontario	3.19	220
	Organismes de la Couronne récemment fondés, réactivés, dissous ou inactifs		3.20	222
COMPTES PUBLICS DE LA PROVINCE	Préparation des comptes publics		4.1	227
	États financiers de la province		4.2	227
	Avis du vérificateur provincial		4.3	228
	Paiement anticipé de dépenses - Effet sur le déficit		4.4	229
	Fonds de recettes consolidé - Paiements approuvés et paiements réels		4.5	231
	Radiation des comptes irrécouvrables		4.6	236
	Transferts autorisés par la Commission de régie interne		4.7	239

Table des matières

		Chapitre/ section	Page
BUREAU DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL	Indépendance du vérificateur provincial	5.1	243
	Objectifs du bureau	5.2	243
	Responsabilités de vérification	5.3	243
	Activités de vérification	5.4	245
	Rapports des ministères et des organismes	5.5	247
	Questions complémentaires relatives aux comptes rendus	5.6	247
	Rapport annuel	5.7	248
	Divulgation publique des rapports	5.8	249
	Organisation et personnel du bureau	5.9	250
	Dépenses du bureau	5.10	252
	Conférence canadienne des vérificateurs législatifs	5.11	253
COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	Nomination et composition du comité	6.1	257
	Rôle du comité	6.2	257
	Méthodes et fonctionnement du comité	6.3	258
	Autres activités du comité	6.4	259
	Rapports du comité	6.5	259
	Rapport de suivi au comité	6.6	261
ANNEXES	1. Vérifications interministérielles et spéciales		265
	2. Vérifications des ministères		266
	3. Organismes de la Couronne, année financière close le 31 mars 1990		267
	4. Sociétés de la Couronne, année financière close le 31 mars 1990		269
	5. Décisions du Conseil de gestion - Montants autorisés et dépensés, année financière close le 31 mars 1990		270
	6. État des mesures correctives suggérées et des recommandations faites dans les rapports annuels précédents		274

CHAPITRE

1

QUESTIONS D'INTÉRÊT PARTICULIER

CHAPITRE 1

QUESTIONS D'INTÉRÊT PARTICULIER

1.1 Portée des activités de vérification

Les recettes et dépenses de la province pour l'année financière close le 31 mars 1990 ont atteint, respectivement, un total de 41,7 milliards de dollars et de 41,6 milliards de dollars. Plus de 25 ministères ont participé à l'administration de centaines de programmes générateurs de recettes et dépenses, et à la gestion des systèmes financiers et informationnels connexes.

L'envergure et la complexité du gouvernement rendent impossible une vérification annuelle de l'ensemble des activités. Par conséquent, chaque année, le Bureau du vérificateur provincial sélectionne et vérifie des programmes et des systèmes dont chacun correspond à des dépenses supérieures à 40 millions de dollars par an. Ainsi, sur une période de cinq années, la gestion assurée par le personnel de direction dans toutes les principales activités est considérée aux fins d'un examen. Cette année, nous avons vérifié 14 principaux programmes/activités dans huit ministères différents, principalement pour y étudier l'optimisation des ressources. En outre, nous avons effectué des vérifications d'inspection des paiements de transfert dans une université, un hôpital public et deux conseils scolaires. Nous avons également fait trois vérifications interministérielles : procédures de recouvrement, contrôles des dépenses et gestion des parcs automobiles.

Le vérificateur provincial atteste la justesse des états financiers de la province et de plus de 60 organismes de la Couronne, annuellement.

Les politiques gouvernementales, de même que les présentations faites par le personnel de direction en vue d'une élaboration de politiques, ne sont pas assujetties aux vérifications. (Section 5.3)

1.2 Évaluation d'ensemble

Pour arriver à une évaluation d'ensemble de la performance administrative du gouvernement, nous avons puisé à diverses sources. Parmi elles figuraient notamment les vérifications faites durant l'année en cours auprès d'importants programmes et activités des ministères et organismes, les connaissances que notre bureau a accumulées durant toutes les années où il a vérifié l'Administration publique, et nos observations quant aux changements continus apportés à la qualité de l'administration.

Au cours des années 1980, le public a réclamé davantage de services gouvernementaux, d'une qualité meilleure; la forte hausse des dépenses gouvernementales et la lourdeur de la dette provinciale ont fait l'objet de préoccupations grandissantes.

En réponse à ces pressions et préoccupations, le gouvernement a dû trouver des moyens plus efficaces et performants de gérer ses programmes et services. Nous estimons qu'il a réalisé des progrès notables en ce sens. Toutefois, comme le montrent les diverses conclusions des chapitres suivants, les possibilités d'amélioration restent considérables.

Néanmoins, notre opinion générale continue d'être que le gouvernement de l'Ontario fait l'objet d'une gestion satisfaisante. Pour être plus précis, nous considérons que la qualité de l'administration a été maintenue à une cote de sept sur dix.

Nous avons reçu toutes les informations et les explications requises, et nous tenons à exprimer notre gratitude à ceux qui nous ont apporté leur aide et leur collaboration en ce sens.

Questions d'intérêt particulier

1.3 Bases de compte rendu

Ce rapport est présenté conformément à l'alinéa 2 de l'article 12 de la Loi sur la vérification des comptes publics. En vertu de cette Loi, le vérificateur est tenu de signaler à l'Assemblée législative les carences importantes qu'il a notées dans l'Administration publique.

Afin de mieux aider l'Assemblée à tenir le gouvernement redevable de ses activités, nous nous efforçons d'aller au-delà de cette exigence fondamentale. Chaque fois que cela nous est possible, nous tentons de déterminer dans quelle mesure une fonction particulière du gouvernement est bien gérée, tout en étayant notre évaluation par des observations et des commentaires précis. Ceci nous permet de placer nos comptes rendus sur les questions à l'ordre du jour dans le contexte d'une conclusion sur la qualité globale de la gestion des activités vérifiées.

Certains considèrent que, alors que nous nous acquittons de notre mandat nous enjoignant de signaler les carences, nous accordons trop peu d'importance aux nombreux secteurs où nous n'avons pas observé d'irrégularités notables. Dans une certaine mesure, c'est là une conséquence inévitable des obligations qui nous sont conférées pour notre compte rendu. Toutefois, nous cherchons à présenter nos conclusions dans un contexte pertinent et, par conséquent, nous attirons fréquemment l'attention sur les aspects positifs de l'Administration publique que nous avons notés durant nos vérifications.

Notre Rapport annuel comprend les résultats les plus importants de nos vérifications auprès des ministères et organismes sélectionnés. Notre choix n'a pas uniquement pour origine l'importance des montants financiers dont il est question, mais également la portée d'une question ou d'un problème particulier pour l'Assemblée législative (section 5.7). De plus, certains commentaires à caractère purement informatif sont inclus au rapport du fait que, à notre avis, ils relèvent à de sujets qui méritent d'être portés à la connaissance de l'Assemblée.

1.4 Synopsis du rapport

Introduction

L'objet de cette section est de donner au lecteur un aperçu général des commentaires présentés dans les chapitres 2 et 3. Il s'agit là de résumés très brefs, et nous invitons le lecteur à se reporter au texte complet tel qu'indiqué par les références à chaque section.

Mise à jour sur l'obligation redditionnelle quant aux paiements de transfert

En 1988, le Secrétariat du Conseil de gestion a émis une directive sur l'obligation redditionnelle quant aux paiements de transfert, visant la mise en place de cadres de travail efficaces au sein desquels les ministères pourraient rendre compte de leur gestion des deniers publics. Tous ces cadres d'obligation redditionnelle ont maintenant été soumis par les ministères et examinés par le Secrétariat.

Au cours des trois prochaines années financières, les directions de vérification interne des ministères devront procéder à un examen des cadres proposés, pour s'assurer qu'ils sont conformes à la directive; les ministères, eux, devront

présenter au Secrétariat un rapport annuel sur ces examens. Par le biais de nos activités habituelles de vérification auprès des ministères aussi bien que par le biais de nos échanges avec le Secrétariat du Conseil de gestion, nous continuerons de suivre les progrès réalisés pour améliorer l'obligation redditionnelle quant aux paiements de transfert. (Section 2.2)

Période de transition pour le processus d'examen des prévisions budgétaires

En 1989, l'Assemblée législative a amendé le Règlement en vue de créer un Comité permanent sur les prévisions budgétaires. Ce comité a examiné cinq prévisions budgétaires 1989-90; 12 prévisions budgétaires 1990-91 ont été sélectionnées en vue d'un examen.

Le Secrétariat du Conseil de gestion a étudié les dossiers d'information préparés par les ministères pour l'examen 1989-90; il s'est engagé à étudier les dossiers de 1990-91 afin d'améliorer et de raffiner les dispositions de la directive pour les prévisions budgétaires de 1991-92. (Section 2.3)

Déficits gouvernementaux

La section 2.4 du rapport de l'an dernier décrivait les vues divergentes qui existent sur la question de savoir s'il est souhaitable ou non que les gouvernements accumulent des déficits. Cette année, cette même section se propose de faire une mise à jour à ce sujet. (Section 2.4)

Vérifications interministérielles

Nous avons vérifié, au sein de plusieurs ministères, la perception des comptes à recevoir et l'utilisation des véhicules des parcs automobiles gouvernementaux.

Perception des comptes à recevoir

Dans les ministères où nous avons fait des vérifications, les efforts de perception laissaient à désirer. Poursuivre les débiteurs n'était pas une haute priorité. Au Service central de recouvrement du ministère des Services gouvernementaux, les efforts de recouvrement étaient généralement louables; par contre, au Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles, les procédures étaient inefficaces. (Section 2.5)

Gestion des parcs automobiles

L'option d'utiliser un véhicule gouvernemental plutôt qu'un véhicule personnel ne s'appuyait généralement pas sur des critères économiques. De même, la gestion de l'entretien des véhicules laissait à désirer. (Section 2.6)

Vérifications d'inspection

En 1990, nous avons fait des vérifications d'inspection dans un autre hôpital et une autre université. En outre, nous avons étendu nos activités d'inspection aux conseils scolaires, sélectionnant deux d'entre eux pour y faire des vérifications.

Questions d'intérêt particulier

Hôpital Centenary

Nous avons conclu que des améliorations importantes devraient être apportées aux livres de comptabilité et aux méthodes connexes de travail pour les dépenses non salariales, c'est-à-dire les dépenses d'équipement et de fournitures. Les livres de comptabilité et les méthodes connexes de travail pour les dépenses salariales étaient satisfaisants. (Section 2.7)

Université de Toronto

Nous avons constaté que les chiffres d'inscription déclarés pour l'année financière 1989 étaient exacts et conformes aux directives établies. Toutefois, les contrôles exercés sur les biens mobiliers étaient insuffisants. En outre, bien qu'il existe des politiques et procédures pertinentes pour encourager des achats économiques et concurrentiels, celles-ci n'étaient souvent pas suivies. Les méthodes de paiement donnaient satisfaction. (Section 2.8)

Autres points, Université de Toronto, ministère des Collèges et Universités

Durant les dix dernières années au moins, les dispositions spéciales de financement dont jouit l'université lui ont permis d'obtenir un financement considérablement plus élevé pour chaque étudiant en arts et sciences que les autres établissements universitaires. De plus, le fait de déclarer les étudiants inscrits aux cours préalables du programme d'études commerciales comme étudiants en commerce pourrait être injuste. (Section 2.9)

Conseil scolaire de Lakehead

La plupart des faiblesses que nous avons notées lors de notre examen de la gestion et du contrôle financiers découlaient du non-respect des politiques et procédures établies. La gestion des contrats de ramassage scolaire, le processus de budgétisation et le respect de la politique sur la fermeture des écoles figuraient parmi les questions qui ont été pour nous sources de préoccupations. (Section 2.11)

Conseil des écoles séparées catholiques romaines de la Région de York

La forte croissance des dernières années a sans aucun doute contribué à bon nombre des carences relevées. Nous avons constaté par exemple que les méthodes d'achat n'étaient pas adéquates, en particulier pour l'octroi des contrats d'autobus scolaires. De plus, certaines subventions ministérielles n'étaient pas utilisées pour l'objectif auquel elles étaient destinées. (Section 2.12)

Plan d'obligation reddition nelle financière pour les subventions aux conseils scolaires, ministère de l'Éducation

Les plans judicieux élaborés pour accentuer l'obligation redditionnelle financière des conseils scolaires ne seront pas efficaces, à moins que le ministère n'assure une meilleure coordination et une meilleure surveillance. À titre d'exemple, les examens et les vérifications des données sur les inscriptions d'élèves et les transports devraient être plus uniformes et plus productifs.

Synopsis du rapport

La plupart des conseils scolaires interrogés ont déclaré qu'ils avaient des structures adéquates d'obligation redditionnelle entre les conseillers scolaires et les administrateurs.

Nous croyons qu'un engagement plus grand à partager les ressources entre les conseils scolaires est nécessaire, et qu'il faut porter plus d'attention à la sous-utilisation des écoles ainsi qu'aux politiques connexes de fermeture. (Section 3.6)

Services communs centraux

Deux de nos vérifications concernaient des services fournis par le ministère des Services gouvernementaux aux autres ministères et organismes du gouvernement.

Centre de développement de Toronto

Le centre assurait des services fiables de traitement informatique à ses clients, mais les mesures de sécurité pour interdire l'accès des installations informatiques aux personnes non autorisées étaient insuffisantes. (Section 3.7)

Gestion de l'acquisition des terrains et des immobilisations pour les projets de construction

En général, nous avons conclu que toutes les fonctions examinées par nous faisaient l'objet d'une gestion satisfaisante. Toutefois, dans ce contexte, nous avons relevé certaines carences notables. À plusieurs reprises, par exemple, les évaluations des travaux à faire se sont avérées inadéquates. (Section 3.8)

Programmes de prestation de soins

Cette année, huit de nos vérifications ont porté sur divers programmes de soins fournis ou financés par les ministères et organismes. **Trois d'entre eux étaient administrés par le ministère des Services sociaux et communautaires :**

Établissements pour les handicapés mentaux

Nous avons effectué deux vérifications dans des établissements gérés par le ministère et par des organismes. Nos conclusions se sont avérées essentiellement les mêmes. À notre avis, le ministère ne prenait pas les mesures voulues pour s'assurer que les fonds étaient judicieusement dépensés, ou que des soins et services convenables étaient offerts. (Sections 3.2 et 3.3)

Foyers pour personnes âgées

Nous avons conclu que les méthodes suivies par le ministère pour surveiller la qualité des soins dans ces foyers étaient inadéquates. Par exemple, les inspections étaient peu fréquentes et la documentation connexe était médiocre. (Section 3.4)

Questions d'intérêt particulier

Quatre de ces vérifications portaient sur des programmes du ministère de la Santé :

Maisons de soins infirmiers

Nous avons conclu que les méthodes suivies par le ministère pour surveiller la qualité des soins dans les maisons de soins infirmiers exigeaient une nette amélioration. Par exemple, le nombre et la nature des cas sélectionnés pour un examen approfondi de la qualité des soins étaient inadéquats. En outre, bon nombre des plaintes ne faisaient pas l'objet d'une enquête dans les délais pertinents. (Section 3.9)

Accès aux lits de soins prolongés

Il y avait des retards notables dans le placement des patients en lits de soins prolongés. Les directives d'évaluation permettant de déterminer si le nombre total de ces lits était adéquat n'avaient pas été révisées depuis 1972. (Section 3.10)

Soins à domicile

Généralement parlant, les soins à domicile étaient assurés de manière économique, mais des améliorations étaient possibles pour certains aspects de la prestation. Ainsi, il serait possible de déléguer à des infirmiers auxiliaires de nombreux services actuellement assurés par des infirmiers.

Les soins à domicile pourraient jouer un rôle plus important dans la prestation des services de santé, partout dans la province. On a estimé que de 15 à 30 pour cent des patients hospitalisés pourraient être traités chez eux. (Section 3.11)

Facturations OHIP, Direction des services aux professionnels

Cette direction surveillait convenablement les facturations OHIP, mais des facteurs inhérents au système réduisaient l'efficacité des méthodes de surveillance. Ainsi, au cours des quelques dernières années, le nombre de médecins et de services a augmenté plus rapidement que la population. En outre, on a constaté une tendance à l'augmentation des services hauts de gamme. (Section 3.13)

Notre huitième vérification portait sur la Fondation ontarienne pour la cancérologie et le traitement du cancer :

Frais de recrutement à l'étranger

Nous avons conclu qu'une grande partie des dépenses engagées pour recruter des technologues radiothérapeutes étaient soit excessives, soit contestables. De plus, l'achat des services de publicité et de promotion se faisait sans processus préalable de sélection concurrentielle. (Section 3.18)

Technologie de l'information

Trois vérifications effectuées auprès de ministères portaient sur leur gestion des ressources informatiques.

Synopsis du rapport

Systèmes informationnels de gestion, ministère des Services correctionnels

Dans la plupart des cas, les ressources informatiques étaient acquises économiquement et utilisées efficacement. Toutefois, les logiciels et les données confidentielles n'étaient pas adéquatement protégés d'un accès non autorisé. (Section 3.5)

Consultants en informatique, ministère de la Santé

Dans l'ensemble, la Division des systèmes et de l'information se conformait aux politiques et méthodes gouvernementales pour le recours aux services des consultants. Toutefois, le recours continu qu'elle faisait à certains consultants ne s'avérait pas économique et entrait en conflit avec les directives du Conseil de gestion. (Section 3.12)

Achats en informatique, ministère des Affaires intergouvernementales

La plupart des biens et services étaient achetés conformément à la politique du ministère et du gouvernement. Toutefois, nous avons relevé plusieurs carences dans la planification et les évaluations de coûts-bénéfices qui précédaient les achats en informatique. (Section 3.14)

Autres vérifications

Opérations régionales et intendance de la Police provinciale de l'Ontario, ministère du Solliciteur général

Le personnel sur le terrain était affecté et utilisé de façon satisfaisante; toutefois, il y avait là des possibilités d'amélioration. Ainsi, on pourrait réduire le temps consacré aux tâches administratives par les agents en faisant davantage appel au personnel civil et en mettant en place un système de rapports plus efficace.

Les méthodes en vigueur à l'intendance, notamment pour la sécurité des armes, s'étaient considérablement améliorées depuis notre précédente vérification en 1985. (Section 3.15)

Inspections et autres points, Commission des permis de vente d'alcool de l'Ontario

Les inspections laissaient à désirer et ne permettaient de vérifier si les détenteurs de permis respectaient la Loi sur les permis de vente d'alcool et ses règlements. Ainsi, les inspecteurs ne consacraient que 20 pour cent de leur temps à leur fonction primaire qui est l'inspection.

Les procédures de perception des droits pour les permis de vente d'alcool étaient satisfaisantes dans l'ensemble; toutefois, nous avons noté des domaines où il serait possible d'accroître les recettes. (Section 3.16)

Frais de voyage et d'hébergement, Bureau de l'Assemblée législative

Les dépenses de voyages et d'hébergement des députés et des comités étaient adéquatement justifiées, et les montants réclamés étaient conformes à ceux autorisés, ainsi qu'aux politiques établies. Cependant, les déplacements en véhicule auraient pu se faire de manière plus économique. (Section 3.17)

Questions d'intérêt particulier

Garde des biens de valeur, le curateur public de la province de l'Ontario

L'accès aux biens de valeur conservés dans des coffres-forts ne faisait pas l'objet de la restriction nécessaire. Des biens de valeurs détenus en fiducie étaient manquants et la police procédait à des enquêtes. (Section 3.19)

1.5
Réaction aux points soulevés

Toute personne préoccupée par un gaspillage ou une utilisation impropre des ressources dans la gestion des programmes du gouvernement de l'Ontario peut s'adresser au Bureau du vérificateur provincial.

Les renseignements reçus seront considérés comme confidentiels et examinés pour déterminer s'il y a lieu d'y donner suite ou de faire une enquête. Toute constatation importante ressortant des enquêtes entreprises figurera dans les rapports annuels ultérieurs présentés à l'Assemblée législative.

Vous pouvez vous mettre en rapport avec nous en téléphonant au (416) 974-9866 ou 1-800-668-8516, par télécopieur au (416) 324-7012, ou en écrivant à l'adresse suivante :

Bureau du vérificateur provincial
B.P. 105, 20, rue Dundas ouest
Toronto (Ontario)
M5G 2C2

CHAPITRE

2

OBSERVATIONS SUR LES VÉRIFICATIONS INTERMINISTÉRIELLES ET SPÉCIALES

CHAPITRE 2
OBSERVATIONS SUR LES VÉRIFICATIONS INTERMINISTÉRIELLES ET SPÉCIALES

2.1 Introduction

Les observations figurant dans cette partie du rapport résultent de vérifications qui portent sur l'ensemble des ministères et de vérifications spéciales. On trouvera à l'Annexe 1 une liste de toutes les vérifications effectuées depuis notre dernier rapport.

2.2 Mise à jour sur l'obligation redditionnelle pour les paiements de transfert

INTRODUCTION

Les paiements de transfert comptent pour plus de 70 pour cent des dépenses provinciales annuelles. Vu l'ampleur de ces paiements, la nécessité d'améliorer le processus d'obligation redditionnelle pour ces fonds a tout particulièrement retenu notre attention.

Le gouvernement contrôle directement les paiements de transfert faits à des particuliers, ou à d'autres comme les médecins ou les pharmaciens qui assurent des services au public. Durant l'année financière 1990, ces paiements se sont chiffrés à 8,1 milliards de dollars, soit approximativement un quart de tous les paiements de transfert dont le total atteignait 30,5 milliards de dollars. Toutefois, le gouvernement n'exerce pas de contrôle direct sur la façon d'utiliser, de sauvegarder ou de dépenser les trois autres quarts de ces fonds, qui sont alloués en paiements de transfert à des organisations ou organismes intermédiaires assurant des services au public (par exemple, hôpitaux, universités, conseils scolaires).

Dans nos Rapports annuels des années 1980, nous avons inclus des informations sur les diverses obligations redditionnelles relatives aux paiements de transfert, et dans le rapport de cette année nous faisons le point sur les nouvelles mesures prises dans ce domaine.

DIRECTIVE SUR L'OBLIGATION REDDITIONNELLE QUANT AUX PAIEMENTS DE TRANSFERT

L'objectif de cette directive, émise par le Secrétariat du Conseil de gestion (le Secrétariat) en 1988, est de donner aux bénéficiaires de paiements de transfert un cadre propice pour rendre compte de la gestion qu'ils font des deniers publics.

Les exigences de cette directive stipulent un processus d'obligation redditionnelle qui doit clairement énoncer les objectifs prévus, ainsi que les résultats à atteindre par le bénéficiaire grâce aux paiements de transfert, et doit permettre de s'assurer que le bénéficiaire :

- comprend ou accepte ces objectifs et résultats;
- présente un compte rendu des objectifs et résultats atteints, dans des délais pertinents; et
- prend des mesures correctives quand les objectifs et résultats ne sont pas atteints.

Observations sur les vérifications interministérielles et spéciales

Les ministères doivent s'assurer que des processus d'obligation redditionnelle conformes aux exigences de cette directive sont instaurés et restent en place. Le Secrétariat a pour responsabilité d'aider les ministères à élaborer et préserver les cadres dans lesquels s'exerce l'obligation redditionnelle. Le Secrétariat a coordonné la mise au point d'une directive secondaire, faite pour aider les ministères à appliquer cette première directive, et a demandé aux ministères de concevoir un cadre proposé d'obligation redditionnelle pour chaque programme de paiements de transfert.

CADRES D'OBLIGATION REDDITIONNELLE - ÉLABORATION, MISE EN PLACE ET EXAMEN

Tous les cadres d'obligation redditionnelle ont maintenant été soumis par les ministères et étudiés par le Secrétariat. Aux propositions figuraient les éléments clés suivants : détermination des attentes (objectifs et résultats), contrat (entente entre le ministère et le bénéficiaire du paiement de transfert) et compte rendu. En octobre 1989, le Cabinet a approuvé les cadres d'obligation redditionnelle pour 21 des plus importants programmes de paiements de transfert, représentant environ 80 pour cent du total des transferts de paiements de la province.

En novembre 1989, le Secrétariat a demandé aux ministères de faire examiner par leur direction interne de vérification tous les cadres d'obligation redditionnelle pour les paiements de transfert, et ceci au cours des trois prochaines années financières (1991 à 1993) pour voir s'ils sont conformes à la directive sur l'obligation redditionnelle quant aux paiements de transfert. En avril 1990, le Secrétariat a fait paraître un guide de vérification pour cette directive.

Le Secrétariat a également demandé aux ministères d'indiquer chaque année si la directive sur l'obligation redditionnelle quant aux paiements de transfert avait fait l'objet d'une vérification. Les comptes rendus doivent indiquer toute difficulté rencontrée quant à la conformité à cette directive, y compris toute question relative à son efficacité. Les premiers rapports annuels seront remis le 30 juin 1991 et devront s'appuyer sur les rapports de vérification parus durant l'année financière 1991. L'examen de ces rapports annuels permettra au Secrétariat d'observer les progrès réalisés par les ministères dans la vérification de leurs cadres d'obligation redditionnelle au cours des trois prochaines années. Le Secrétariat fera connaître les résultats de cette démarche au Cabinet.

Un groupe consultatif sur l'obligation redditionnelle quant aux paiements de transfert, regroupant des représentants du Secrétariat et des ministères qui ont d'importants paiements de transfert, conseille en permanence le Secrétariat sur cette obligation redditionnelle. Le groupe consultatif a discerné plusieurs secteurs qui méritent de retenir l'attention et se concentre actuellement sur les besoins et les méthodes de comptes rendus.

AUTRES ASPECTS DE L'OBLIGATION REDDITIONNELLE

En octobre 1989, le Secrétariat et l'Institut d'administration publique du Canada ont parrainé conjointement un forum sur l'obligation redditionnelle quant aux paiements de transfert. Des hauts fonctionnaires provinciaux et des cadres supérieurs des organismes de paiements de transfert ont discuté la définition et la réalisation des attentes. De manière générale, les conférenciers ont souligné l'importance du processus de consultation dans la définition des attentes, le besoin de méthodes efficaces de planification mixte et la nécessité d'une définition claire des rôles et des attentes.

Obligation redditionnelle pour les paiements de transfert

Le Bureau des vérifications municipales (vérifications des paiements de transfert aux municipalités) a élaboré des directives sur la création et la gestion des programmes de paiements de transfert aux municipalités. Ces directives guideront les responsables chargés de rédiger les textes de loi régissant les subventions municipales, aideront les administrateurs à mieux assurer le traitement quotidien des demandes et requêtes, et permettront une plus grande conformité et obligation redditionnelle en ce qui concerne les programmes de paiements de transfert aux municipalités.

Par le biais de recherches et d'échanges avec les cadres des ministères et autres dirigeants concernés, le Secrétariat cherche à mieux faire comprendre l'obligation redditionnelle en matière de paiements de transfert et à promouvoir de meilleures méthodes de travail dans ce domaine. Ainsi, des rencontres avec les dirigeants ministériels participant à l'élaboration des politiques et à la planification sont prévues au calendrier. Elles permettront de déterminer comment les ministères intègrent les critères d'obligation redditionnelle à la conception et à la planification initiales des programmes de paiements de transfert.

OBSERVATIONS

Actuellement, c'est surtout par l'élaboration et la mise en place de cadres d'obligation redditionnelle qu'on s'efforce d'améliorer les comptes rendus de l'utilisation des paiements de transfert. Bien que ce processus consiste principalement à rehausser et raffiner des situations existantes d'obligation redditionnelle, la tâche reste complexe et pleine de difficultés.

Des complications peuvent survenir lorsqu'on tente d'équilibrer, d'une part, l'obligation de rendre des comptes que doit imposer le gouvernement et, d'autre part, le penchant qu'a le bénéficiaire de jouir d'autonomie dans l'utilisation des paiements de transfert. Définir clairement les attentes ainsi que les rôles et les responsabilités respectifs des ministères/organismes et de leurs bénéficiaires de paiements de transfert exige un temps et des efforts considérables, beaucoup de compréhension et de compromis.

Il n'est pas possible de définir des attentes normatives, uniformément applicables à tous les paiements de transfert, vu la grande diversité des programmes de paiements de transfert et des rapports d'obligation redditionnelle entre les ministères/organismes et leurs bénéficiaires. Le ministère/organisme et le bénéficiaire doivent s'entendre sur des attentes réalistes de performance, fondées sur les conditions propres au paiement particulier dont il est question.

Il faut clairement définir les objectifs et les résultats, et approuver les modes de financement. Pour fournir des données précises, pertinentes et judicieuses permettant de mesurer jusqu'à quel point les attentes sont réalisées, il faut mettre en place ou raffiner des systèmes de comptabilité et d'information. De plus, il faut arriver à des ententes sur les mesures correctives à prendre quand les objectifs et les résultats ne sont pas atteints.

Observations sur les vérifications interministérielles et spéciales

Les ministères/organismes et leurs bénéficiaires de paiements de transfert reconnaissent qu'un engagement durable est requis pour progresser dans le domaine de l'obligation redditionnelle, et que la diligence et la persévérance sont nécessaires sur une période prolongée pour arriver à un processus qui ait du sens, et qui se prête à une vérification.

Par le biais de nos activités régulières de vérification auprès des ministères, et de nos rapports avec le Secrétariat du Conseil de gestion, nous continuerons d'évaluer les progrès réalisés au niveau de l'obligation redditionnelle pour les paiements de transfert.

2.3 Période de transition pour le processus d'étude des prévisions budgétaires

MODIFICATION DE LA PROCÉDURE

Historique

Comme nous l'avions mentionné à la section 2.3 de notre rapport de 1989, le Règlement de l'Assemblée législative (Règlement de la Chambre) a été amendé le 25 juillet 1989 afin de mettre en place d'importantes réformes législatives. Parmi ces dernières, on comptait la révision du processus d'étude des prévisions budgétaires, qui est entrée en vigueur le 10 octobre 1989.

Dans le cadre des nouvelles procédures, toutes les prévisions budgétaires sont envoyées au Comité permanent des prévisions budgétaires, récemment constitué, qui est présidé par un député de l'opposition. Normalement, le Comité examine les prévisions d'au moins six et au plus douze ministères et bureaux par an. Le choix des prévisions se fait en deux tours; chacun des trois grands partis politiques choisit un ou deux ministères ou bureaux à chaque tour. On accorde à chaque parti un maximum de 15 heures de débats dans chacun des deux tours.

Les prévisions budgétaires qui n'ont pas été choisies en vue de l'étude sont considérées comme ayant été adoptées par le comité, alors que les prévisions choisies doivent avoir été acceptées par le comité et présentées à l'Assemblée avant le troisième jeudi du mois de novembre. La nouvelle procédure représente un progrès en ce sens que les Documents d'information sur le Budget des dépenses remis aux membres du comité doivent désormais comprendre des renseignements plus détaillés comme les taux de croissance, l'état provisoire des débours de l'année financière précédente et une explication des programmes et du financement pour chaque élément en particulier.

Activité d'étude des prévisions budgétaires

Le Comité permanent des prévisions budgétaires a décidé d'étudier cinq prévisions pour 1989-90 : ceux des ministères de l'Environnement, des Affaires municipales et des Transports, et ceux des Offices des personnes handicapées et des personnes âgées.

On a décidé de consacrer quarante heures à l'étude des prévisions budgétaires pour 1989-90. Après avoir considéré les prévisions des ministères et offices ci-dessus pendant 23 heures, le Comité les a présentées à l'Assemblée le 16 novembre 1989. Le 19 décembre 1989, cette dernière a formellement approuvé le budget de chacun de ces ministères et offices.

Processus d'étude des prévisions budgétaires

Le Comité a décidé d'étudier les prévisions budgétaires 1990/91 de 12 ministères et offices. Il avait terminé l'examen des prévisions budgétaires du ministère des Richesses naturelles au moment où ses activités se sont vues suspendues par la dissolution de l'Assemblée le 30 juillet 1990.

AMÉLIORATIONS DES DOCUMENTS D'INFORMATION SUR LES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

Suite à l'examen des prévisions budgétaires 1989-90 par le comité, le Secrétariat du Conseil de gestion a décidé d'évaluer l'utilité des lignes directrices dans la préparation des Documents d'information sur le Budget des dépenses, afin que l'information exigée par la nouvelle procédure de prévisions soit effectivement fournie. C'est pourquoi le secrétariat a examiné les Documents d'information préparés par les ministères et offices à l'appui de leurs prévisions budgétaires pour 1989-90. Cet examen a permis de constater l'existence de disparités importantes dans la forme et le fond de ces documents.

Dans le but d'assurer l'homogénéité de la forme et du contenu des Documents d'information, ainsi que la présentation de renseignements plus pertinents, le secrétariat a émis, en mars 1990, des lignes directrices révisées pour la préparation des Documents d'information sur le Budget des dépenses de 1990/91. Parmi les modifications apportées aux lignes directrices, mentionnons les suivantes :

- une meilleure description du mandat, du dessein ou des objectifs du programme ou des activités prévues dans le cadre du programme;
- un rapport d'évolution sur les initiatives en cours pour chaque grande classe d'activité;
- des analyses financières des activités, y compris des explications en cas de changement important dans les débours;
- la liste des grands projets d'investissement, indiquant l'imputation du financement, l'échéancier et les résultats attendus de chaque projet.

Le secrétariat s'est engagé à étudier les Documents d'information sur le Budget des dépenses pour 1990/91 afin d'améliorer et de perfectionner les lignes directrices concernant le processus de prévisions pour 1991/92.

OBSERVATIONS

Les modifications de procédure effectuées pour le processus d'étude des prévisions budgétaires ont eu un effet positif. En revanche, il subsiste encore des difficultés dans la mise en application des nouvelles procédures après tant d'années avec les anciennes. Il faudra probablement donc attendre quelque temps avant de voir l'examen significatif et efficace visé par les nouvelles procédures.

2.4 Observations sur les déficits gouvernementaux

INTRODUCTION

Dans la section 2.4 de notre Rapport annuel de 1989, nous avons signalé plusieurs facteurs connexes aux déficits gouvernementaux. Cette année, dans cette même partie, nous nous proposons simplement d'actualiser ces renseignements.

DÉFINITION

Le déficit d'un gouvernement représente l'excédent de ses dépenses sur ses recettes, durant toute année financière. À l'opposé, un surplus représente l'excédent de ses recettes sur ses dépenses. Le déficit cumulé d'un gouvernement équivaut au total de ses déficits annuels, moins les surplus.

Quand les dépenses gouvernementales restent supérieures aux recettes, les soldes financiers deviennent négatifs et il faut alors emprunter. Tous ces emprunts constituent la dette d'un gouvernement.

EFFETS DES DÉFICITS

Comme nous l'avons indiqué dans notre rapport l'an dernier, les opinions divergent quant au bien fondé des déficits et des déficits cumulés. Toutefois, on s'entend généralement sur la nécessité, pour les gouvernements, de soigneusement surveiller et contrôler toute situation de déficit. Par exemple, les gouvernements devraient prendre garde que l'accroissement du déficit cumulé ne progresse à un rythme plus rapide que l'essor de l'économie.

Une telle situation contraindrait un gouvernement à emprunter davantage, ce qui l'amènerait, avec le temps, à un niveau d'endettement considérablement plus élevé. Un pourcentage toujours plus grand des recettes gouvernementales devrait alors être affecté aux frais financiers de la dette (intérêt), et il deviendrait plus difficile de maintenir les niveaux existants de services ou de créer de nouveaux programmes de dépenses.

Une corrélation peut se faire ici avec la situation d'un particulier. Si l'essor économique d'un particulier (c'est-à-dire l'augmentation de ses recettes) se fait moins rapidement que la croissance de sa dette, alors il lui devient toujours plus difficile de gérer cette dette.

Le tableau ci-dessous résume la situation récente de l'Ontario.

	1990	1989
	(millions $)	
Déficit/(surplus)	(90)	1 479
Déficit cumulé	35 409	35 499
Dette pour buts provinciaux	39 256	39 014
Intérêt sur la dette	4 284	4 032

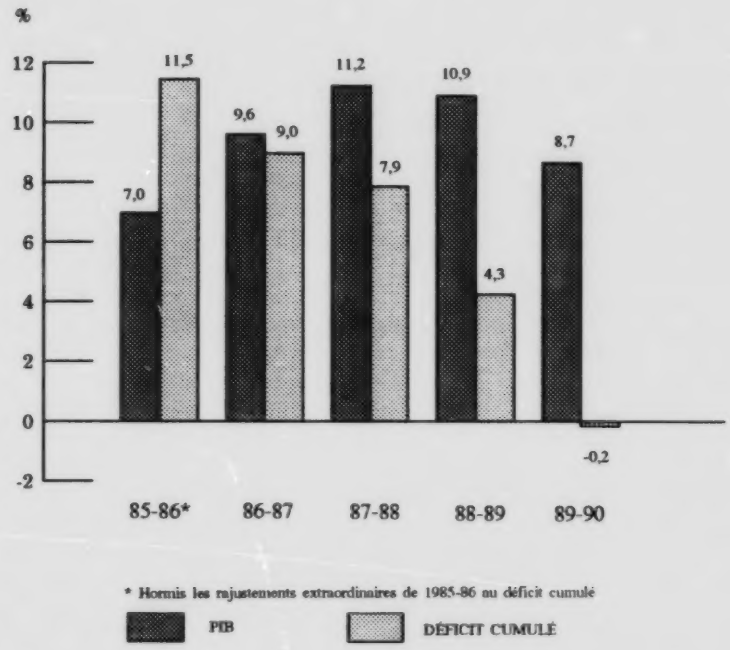
Déficits gouvernementaux

INDICATEURS DE PERFORMANCE

Comme en témoignent les indicateurs suivants, l'Ontario cherche à gérer avec efficacité sa position déficitaire.

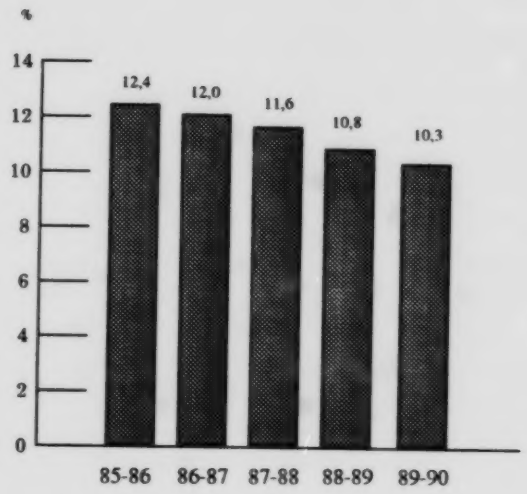
L'essor économique récent de l'Ontario (tel que mesuré par l'essor du produit intérieur brut ou PIB) continue de surpasser la croissance du déficit cumulé.

CROISSANCE COMPARATIVE
PIB ET DÉFICIT CUMULÉ DE L'ONTARIO
1985-86 à 1989-90



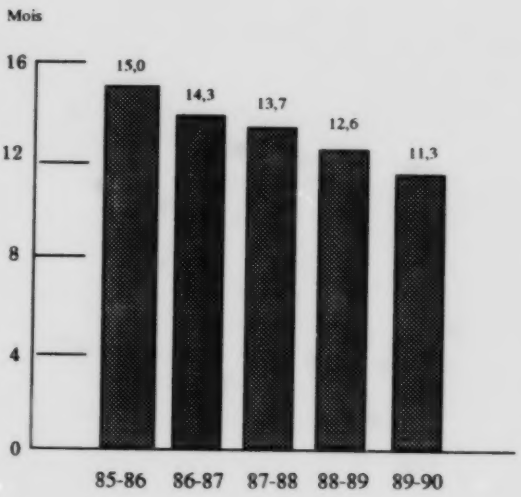
L'intérêt sur la dette, en tant que pourcentage des recettes, continue de décroître.

INTÉRÊT SUR LA DETTE
EN TANT QUE POURCENTAGE DES RECETTES
1985-86 à 1989-90



Le nombre de mois de recettes nécessaires pour repayer la dette de l'Ontario continue lui aussi de décroître.

MOIS DE RECETTES NÉCESSAIRES
POUR REPAYER LA DETTE DE L'ONTARIO
1985-86 à 1989-90



Comptes à recevoir par le gouvernement

COTE DE SOLVABILITÉ

Les organismes d'évaluation des obligations au Canada et aux États-Unis établissent des échelles d'évaluation pour les obligations émises par divers gouvernements. Les cotes varient de triple A pour les investissements hautement cotés à D pour les investissements bassement cotés. L'Ontario continue de se voir attribuer des cotes extrêmement élevées, allant de double A à triple A.

Pour de plus amples commentaires sur le déficit, se référer à la section 4.4.

2.5 Observations sur le recouvrement des comptes à recevoir par le gouvernement

Le total des comptes à recevoir impayés, à l'exclusion des prêts et avances, inscrits aux Comptes publics de la province, se chiffrait à environ 1,1 milliard de dollars au 31 mars 1990.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Dans le cadre de notre examen des passations en charges des comptes à recevoir de cinq ministères (voir la section 4.6 de ce rapport), nous avons également déterminé si les efforts de recouvrement des comptes en souffrance étaient adéquats et efficaces. En plus de ces ministères (Agriculture et Alimentation; Procureur général; Institutions financières; Industrie, Commerce et Technologie; Revenu), nous avons vérifié les activités du Service central de recouvrement du ministère des Services gouvernementaux.

CONCLUSIONS

Dans les ministères concernés par l'étude, les efforts de recouvrement n'étaient pas satisfaisants. La relance des débiteurs ne figurait pas au nombre des grandes priorités. En outre :

- **L'effort de recouvrement du Service central de recouvrement (SCR) était certes louable en général, mais certains comptes étaient négligés.**
- **Au SCR, quelque 11 500 comptes représentant un total de 10,7 millions de dollars ne gagnaient aucun intérêt.**
- **Le Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles (FIVAVA) ne recouvrait pas ses comptes en souffrance de manière efficace. Les efforts de recouvrement étaient virtuellement interrompus six mois après la suspension du permis de conduire du débiteur.**
- **La probabilité de recouvrement de nombreux comptes du FIVAVA pouvait être mise en doute. D'après les délais de remboursement convenus, un nombre important de dettes ne seront pas entièrement réglées avant 50 ou 60 ans.**

Observations sur les vérifications interministérielles et spéciales

HISTORIQUE

Les comptes à recevoir représentent surtout des sommes à payer à la province dans le cadre de diverses activités produisant des revenus. Ces sommes ne figurent pas à l'état de situation financière de la province car elles ne proviennent pas de transactions en argent comptant. En outre, certains prêts traités comme des débours et considérés comme des subventions récupérables sont également classés sous la rubrique des comptes à recevoir.

Les responsabilités du ministère dans le contrôle des comptes à recevoir sont décrites dans le manuel du bureau du Trésor. L'objectif principal du contrôle des comptes à recevoir est de «maximiser les rentrées de trésorerie de la province et de minimiser les pertes dues aux créances irrécouvrables». Ces comptes doivent «faire l'objet de mesures de contrôle efficaces, et on doit faire des efforts approfondis et exhaustifs pour recouvrer les sommes impayées».

Le manuel stipule que tous les comptes à recevoir doivent faire l'objet d'un examen et d'un suivi visant le recouvrement, au moins à intervalles de 30 jours et pour 3 mois. Les sommes restant en souffrance au terme de cette période doivent généralement être confiées au Service central de recouvrement du ministère des Services gouvernementaux en vue de la poursuite des efforts.

OBSERVATIONS

SUIVI PLUS RAPIDE ET EFFORTS DE RECOUVREMENT PLUS INTENSES NÉCESSAIRES

Dans de nombreux cas, les efforts de recouvrement étaient tardifs ou incomplets. Quelques ministères nous ont fait savoir que le recouvrement des comptes en souffrance ne figurait pas parmi leurs priorités premières. En effet, les ressources sont surtout consacrées à l'exécution des programmes et seulement de façon limitée au recouvrement des comptes.

Par exemple, au ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, il existait des cas de prêts impayés qui ne faisaient pas l'objet de mesures promptes; toutefois, ce problème n'était pas très répandu.

a) On avait exigé à une compagnie le 16 mai 1988 le remboursement immédiat d'un prêt et de l'intérêt accumulé, représentant un total de 116 000 dollars. Comme aucun paiement n'avait été reçu, la Société de développement de l'Ontario a envoyé une lettre recommandée le 2 décembre 1988 pour exiger le paiement sous 15 jours, faute de quoi un procès serait intenté. Au moment de notre vérification (octobre 1989), il n'existait aucune autre correspondance ou documentation à l'appui d'efforts de recouvrement de ce prêt.

   Une action rapide augmente la possibilité de recouvrer les comptes en souffrance. On nous a signalé que ce dossier avait été envoyé par la suite au Service central de recouvrement du ministère des Services gouvernementaux.

b) Dans un autre cas, la Société a perdu 648 000 dollars, alors même qu'il existait des cautionnements personnels de 400 000 dollars. Lorsqu'une banque a exigé le remboursement du prêt et qu'un séquestre a été nommé, la Section de l'administration des prêts de la Société a recommandé à la Direction des services juridiques de percevoir les cautionnements personnels en même temps que le prêt. Le remboursement du prêt de la Société a été exigé le 1er septembre 1988, mais on n'a fait aucune tentative de percevoir les cautionnements. Après la conclusion de notre vérification, le compte a été confié au Service central de recouvrement, qui a récupéré 10 000 dollars.

On devrait exiger le versement des cautionnements personnels en même temps que le remboursement des prêts. Un délai prolongé donne aux donneurs de caution le temps de prendre des dispositions financières rendant le recouvrement difficile.

SERVICE CENTRAL DE RECOUVREMENT

Aperçu

Les directives du Conseil de gestion stipulent que le ministère des Services gouvernementaux est chargé du recouvrement des comptes à recevoir en souffrance par l'intermédiaire du Service central de recouvrement. Le mandat du Service est de :

- évaluer les comptes que les ministères n'ont pas été en mesure de recouvrer par suite d'efforts concertés;
- utiliser ses compétences au mieux pour maximiser le recouvrement des créances de la province; et
- renvoyer aux ministères les créances irrécouvrables et recommander la passation en charges.

Au 31 juillet 1989, le Service administrait 33 000 comptes pour un total de 64,4 millions de dollars, dont 15,2 millions de dollars avaient été confiés à des agences de recouvrement privées et 9,1 millions de dollars à la Division juridique du ministère des Services gouvernementaux. Le personnel du Service s'occupait des 40,1 millions de dollars restants.

Au cours de l'année terminée le 31 mars 1989, le SCR a dépensé 1,4 million de dollars en frais administratifs pour recouvrer 7,8 millions de dollars auprès de débiteurs défaillants. En outre, on a recommandé de radier 2 300 comptes, représentant un total de 3,6 millions de dollars.

Besoin d'améliorer les efforts de recouvrement

Le Service central de recouvrement estime qu'environ 50 pour cent de ses recouvrements se font dans les six mois suivant la réception du compte d'un ministère. Les agents de recouvrement encouragent le remboursement en s'adressant d'abord au débiteur par téléphone ou par courrier.

Nous estimons que **le succès du recouvrement par le Service se doit pour une grande part au zèle de son personnel. Cependant, dans certains cas nous avons observé un manque de suivi rapide.** Par exemple :

a) Un débiteur qui devait environ 6 800 dollars en loyers arriérés s'est engagé verbalement, en janvier 1989, à effectuer des remboursements mensuels de 100 dollars à partir de février 1989. De même, un autre débiteur ayant un prêt en souffrance d'environ 51 000 dollars a informé les agents de recouvrement le 15 mars 1989 qu'il allait envoyer des chèques postdatés. Au mois d'août 1989, aucun paiement n'avait été effectué par ni l'un ni l'autre, et on n'avait fait aucune autre tentative pour les relancer.

b) Un autre débiteur a informé le Service de recouvrement qu'il rembourserait en juin 1987 un prêt en souffrance du programme Jeunes entrepreneurs, représentant environ 2 300 dollars. Aucun suivi n'a été effectué pour ce compte avant le mois d'octobre 1987, soit quelque quatre mois plus tard. Aucun paiement n'a jamais été reçu, et la personne en question a fait faillite en mars 1988.

En octobre 1989, deux personnes sont venues s'ajouter au personnel du Service central de recouvrement. C'était la première fois que le Service embauchait du personnel supplémentaire depuis 1985, malgré une augmentation de 75 pour cent du nombre de comptes qui lui avaient été confiés au cours de la même période. Le Service a déterminé que le nombre optimal de comptes par membre du personnel est de 1 000 en même temps. Ce chiffre donnerait à ses employés le temps nécessaire pour relancer chaque compte de manière adéquate. Nous avons observé qu'en moyenne, environ 1 700 comptes étaient confiés à chacun des 11 membres du personnel.

Nous avons également relevé avec inquiétude les retards dans le recouvrement, par la Division juridique du ministère, de certains comptes envoyés par le Service central de recouvrement. Par exemple :

a) Un prêt d'études d'environ 6 300 dollars, qui était en souffrance, a été confié à la Division juridique le 21 juillet 1988. Le 13 septembre, la Division juridique a accepté la proposition faite par l'avocat du débiteur de rembourser la dette par paiements mensuels de 50 à 100 dollars. Cette proposition a été acceptée à cause de la situation financière du débiteur. Bien qu'aucun remboursement n'ait été reçu, on n'a fait aucune autre tentative de relancer le débiteur avant le 6 juillet 1989, soit quelque neuf mois plus tard. La Division juridique n'a alors pas été en mesure de retracer la personne en question.

b) Un prêt en souffrance du programme Jeunes Entrepreneurs, d'environ 5 500 dollars, a été confié à la Division juridique le 24 janvier 1989. En août 1989, aucune démarche n'avait été faite à l'égard de ce compte.

On nous a signalé que certains membres du personnel de la Division juridique seraient mutés au Service central de recouvrement en 1990. Cette mesure devrait améliorer l'effort de recouvrement.

Manque d'homogénéité dans l'intérêt perçu sur les comptes en souffrance

Le manuel du Trésor stipule que chaque ministère doit décider s'il percevra des intérêts sur les comptes à recevoir en souffrance. Si un ministère décide de percevoir des intérêts sur ces comptes, le Service central de recouvrement le fait jusqu'au remboursement complet de la créance.

Nous avons observé que des intérêts étaient perçus sur la plupart des comptes en souffrance. Au cours de l'année financière 1989, le Service central de recouvrement a perçu 1,3 million de dollars en intérêts. Toutefois, **quelque 11 500 comptes d'une valeur estimée de 10,7 millions de dollars n'accumulaient aucun intérêt.** Parmi ceux-ci, on peut mentionner les amendes impayées, les paiements excessifs de bourses d'études, les programmes agricoles

et les cautionnements de prêts. L'intérêt sur ces comptes aurait pu représenter environ 1 million de dollars par an. D'après le taux de succès des recouvrements du Service, on peut dire que quelque 135 000 dollars ont été perdus tous les ans.

Nous estimons qu'on devrait considérer la possibilité de mettre en oeuvre une politique centrale selon laquelle l'intérêt serait perçu sur toutes les créances du gouvernement lorsque le paiement est excessivement tardif.

FONDS D'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACCIDENTS DE VÉHICULES AUTOMOBILES

Aperçu

Le Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles indemnise les victimes d'accidents impliquant des conducteurs non assurés ou coupables de délit de fuite. Lorsqu'un paiement est effectué à même le Fonds, les permis de conduire du propriétaire et du conducteur du véhicule non assuré sont suspendus tant que des dispositions satisfaisantes n'ont pas été prises quant au remboursement.

Lorsque le Fonds effectue un paiement par suite d'un jugement, on prépare un bref de saisie-exécution qui reste en vigueur indéfiniment.

Au 31 mars 1989, les comptes à recevoir du Fonds se chiffraient à 99 millions de dollars répartis sur 16 000 demandes. Au cours de la même année financière, les débiteurs ont remboursé un total de 3,4 millions de dollars, alors que les passations en charges représentaient en tout 11 millions de dollars.

Procédures de recouvrement

Suite aux doutes émis dans notre rapport de vérification de 1984 sur le Fonds, tous les comptes en souffrance devaient être confiés au Service central de recouvrement et non à des agences de recouvrement privées.

En octobre 1985, le Fonds avait transféré environ un million de dollars au Service central de recouvrement. Mais le 30 novembre 1987, le Fonds a coupé ses liens avec le Service central de recouvrement. Depuis lors, le Fonds gère son propre programme de recouvrement.

Nous avons examiné les procédures de recouvrement du Fonds depuis sa rupture avec le Service central de recouvrement, et fait les constatations suivantes :

- **Les procédures de recouvrement ne comprenaient pas l'application des brefs de saisie-exécution, la saisie-arrêt des salaires, les règlements inférieurs au montant entier de la créance ou l'intérêt sur les comptes en souffrance.**

- **Il n'existait aucune possibilité de dépister les débiteurs ayant déménagé.** Cette fonction fait partie intégrante de tout programme de recouvrement; elle existe au Service central de recouvrement et dans les ministères ayant leur propre service de recouvrement.

- **Lorsque des paiements étaient effectués par le Fonds par suite d'entente extra-judiciaire, aucun bref n'était déposé contre le débiteur.** On nous a signalé que le Fonds ne désirait pas poursuivre les débiteurs dans ce cas.

- **En dehors de l'envoi de rappels, aucun effort de recouvrement n'était effectué six mois après la suspension du permis de conduire d'une personne.** Si aucun paiement n'avait été versé jusqu'alors, le compte était versé aux dossiers inactifs. Après cinq ans dans ces dossiers, il était radié.

Passations en charges inadéquates

Sur 16 000 comptes à recevoir, représentant un total de 99 millions de dollars, 14 000 comptes d'une valeur de 75 millions de dollars étaient classés inactifs. Nous avons présumé, avec inquiétude, que le Fonds maintenait des comptes dont le recouvrement était pour le moins douteux.

Un examen des comptes à recevoir a montré qu'au 31 mars 1989, 47,9 millions de dollars avaient été classés sous la rubrique des créances irrécouvrables. De cette somme, on avait radié 10,9 millions de dollars au cours de l'année financière 1989 et on prévoyait faire de même avec 7,1 millions de dollars au cours de l'année financière 1990.

Nous avons étudié l'analyse du Fonds au sujet des 99 millions de dollars à recevoir pour 1989, et nous avons déterminé qu'environ 50 pour cent de cette somme datait d'avant 1980. Le Fonds devrait examiner ses comptes et considérer la possibilité d'effectuer une passation en charges globale de tous les comptes en sommeil depuis plus de 10 ans.

Délais de remboursement trop longs

Les règlements adoptés en vertu de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles stipulent que «sous réserve d'un minimum de 25 dollars, le montant des remboursements mensuels sera 10 pour cent du salaire mensuel brut du requérant ou toute autre somme suggérée par le requérant, que le directeur devra considérer».

Nous avons observé des faiblesses dans la détermination des remboursements mensuels et la remise en vigueur du permis de conduire du requérant. Par exemple :

- Les débiteurs doivent obligatoirement remplir une demande de remboursement. Étant donné que tous les débiteurs doivent signer un formulaire de consentement permettant au Fonds d'avoir accès à leurs dossiers personnels, les vérifications comme les appels téléphoniques et les lettres aux employeurs pourraient servir à confirmer la déclaration du revenu et des biens d'actif du requérant.

Nous avons constaté que le Fonds ne vérifiait pas les renseignements financiers fournis par les requérants. Ainsi, on risque de les laisser rembourser moins que leur capacité financière ne leur permettrait. On nous a ensuite signalé que ces vérifications étaient désormais faites.

- Nous avons observé que la plupart des débiteurs payaient moins de 10 pour cent de leur revenu brut déclaré. **D'après les modalités convenues, de nombreux débiteurs prendraient 50 à 60 années pour rembourser leurs dettes.**

Délais dans la suspension des permis de conduire

La Loi permet au Fonds de suspendre un permis de conduire 10 jours après qu'un paiement soit devenu en souffrance. La direction nous a signalé qu'il était plus raisonnable de suspendre les permis 60 jours après le défaut de paiement. Mais nous avons constaté que dans de nombreux cas, les permis n'étaient toujours pas suspendus après 60 jours. En août 1989, sur 466 comptes en souffrance depuis plus de 60 jours, 318 n'avaient toujours pas fait l'objet d'une suspension de permis de conduire. Le délai pouvait aller de 3 à 20 mois. Dans un cas, le permis de conduire d'une personne n'ayant pas effectué de paiement depuis trois ans n'avait toujours pas été suspendu.

La suspension des permis de conduire constitue une partie essentielle du processus de recouvrement du Fonds. Par conséquent, les permis devrait être promptement suspendus.

RÉPONSE

Le ministère du Trésor et de l'Économie a coordonné les réponses des ministères. Le trésorier adjoint nous a fait parvenir les observations suivantes le 28 août 1990, accompagnées d'un sommaire des réponses des ministères. Les observations reproduites sous les rubriques des ministères sont extraites de ce sommaire.

«Nous sommes heureux de constater l'attitude positive des ministères dans la réponse à vos observations et les démarches de soutien entreprises par eux pour renforcer les activités de recouvrement. Néanmoins, des améliorations sont nécessaires. Par conséquent, le Trésor enverra les résultats de la vérification à tous les ministères, avec un rappel des politiques de recouvrement des comptes à recevoir ainsi que de celles relatives à l'intérêt sur les comptes en souffrance.»

SUIVI PLUS RAPIDE ET EFFORTS DE RECOUVREMENT PLUS INTENSES NÉCESSAIRES

«Vos observations sur la faible priorité accordée au recouvrement par les ministères et le besoin de confier plus de comptes à des agences commerciales de crédit peuvent donner l'occasion, à l'avenir, de traiter les honoraires de recouvrement comme des dépenses obligatoires au lieu de faire partie des débours des programmes des ministères. Le Trésor étudiera les lois et discutera de ce sujet avec les ministères, ce qui pourra donner lieu à des recommandations de modification des politiques actuelles.»

Observations sur les vérifications interministérielles et spéciales

MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DE LA TECHNOLOGIE

«Selon la Société, les cas relevés par le vérificateur provincial sont des exceptions à la règle.

«La Société a été restructurée à fond, ce qui produira un meilleur recouvrement des comptes.

«On convient qu'une action plus rapide améliore la possibilité de recouvrer les comptes en souffrance. Toutefois, il est parfois plus efficace de retarder les efforts de recouvrement jusqu'à ce que l'emprunteur dispose de fonds.

«La perception des cautionnements personnels lorsque le prêt arrive à échéance a été appliquée. Cependant, le recouvrement actif de ceux-ci ne peut être effectué tant que la sûreté principale n'a pas été liquidée et la perte établie.»

SERVICE CENTRAL DE RECOUVREMENT

MINISTÈRE DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX

Besoin d'améliorer les efforts de recouvrement

«Les agents du recouvrement concentrent leurs efforts sur les activités les plus productives (contact initial et dispositions pour le paiement), car le suivi n'engendre pas autant de revenu en sus.

«Une demande de dotation en personnel supplémentaire par l'intermédiaire du Fonds d'incitation au revenu a reçu un accueil favorable et une demande du Conseil de gestion est en cours de finalisation.

«La Direction juridique du ministère a entrepris des démarches pour améliorer son efficacité à l'appui du Service central de recouvrement.»

MINISTÈRE DU TRÉSOR ET DE L'ÉCONOMIE

Manque d'homogénéité dans l'intérêt perçu sur les comptes en souffrance

«D'après le manuel du Trésor, la direction de chaque ministère est chargée de percevoir de l'intérêt sur les créances en souffrance depuis plus de 30 jours. On peut faire des exceptions aux frais d'intérêt pour cause de difficultés financières, considérations économiques ou autres circonstances.

«Le Trésor enverra aux ministères un rappel des politiques d'intérêt.»

Comptes à recevoir par le gouvernement

FONDS D'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACCIDENTS DE VÉHICULES AUTOMOBILES (FIVAVA)

MINISTÈRE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Procédures de recouvrement

«Le FIVAVA reconnaît le besoin de procédures de recouvrement plus dynamiques et est en train d'établir un service juridique interne afin de renforcer les divers mécanismes de recouvrement.

«Un programme formel de dépistage devrait être mis sur pied au FIVAVA au cours de l'été.

«Le FIVAVA recherche toujours un jugement lorsque le coût en vaut la peine et continuera de chercher des manières d'améliorer ses efforts de recouvrement.»

Passations en charges inadéquates

«Le FIVAVA a mis sur pied un système de passations en charges annuelles qui prendra de trois à cinq ans avant que celles-ci soient généralement à jour.»

Délais de remboursement trop longs

«Le FIVAVA vérifie à présent les renseignements financiers fournis par les débiteurs afin de déterminer leur aptitude à payer.

«Les remboursements sont déterminés en fonction du revenu disponible du débiteur. Les paiements mensuels au comptant qui en résultent sont peut-être très modiques, mais le montant perçu sous forme de pourcentage de l'argent comptant du débiteur est généralement supérieur à 10 pour cent.»

Délais dans la suspension des permis de conduire

«Des procédures de contrôle ont été mises sur pied afin que l'exigence de suspendre un permis dans les 60 jours soit respectée.»

Observations sur les vérifications interministérielles et spéciales

2.6
Administration du parc automobile du gouvernement

Le ministère des Transports élabore les directives applicables aux véhicules automobiles du gouvernement et coordonne l'administration du parc automobile de la province. C'est toutefois aux ministères pris individuellement qu'il incombe de se conformer à ces directives, notamment en ce qui concerne la minimisation des coûts d'acquisition et des frais d'exploitation des véhicules.

En août 1989, les ministères de l'Ontario possédaient ou louaient environ 12 200 véhicules, dont 6 900 voitures particulières et véhicules utilitaires légers.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

La vérification a essentiellement porté sur l'utilisation et l'exploitation des voitures particulières et des utilitaires légers dans sept ministères: Agriculture et Alimentation, Services sociaux et communautaires, Services correctionnels, Environnement, Travail, Solliciteur général et Transports. Les véhicules utilisés par ces ministères représentent globalement environ 70 pour cent du parc de voitures particulières et d'utilitaires légers du gouvernement.

Les objectifs de notre vérification étaient de déterminer si :

- le choix d'utiliser des véhicules du gouvernement ou des véhicules personnels était dicté par des considérations d'ordre économique; et si
- les véhicules du gouvernement étaient utilisés et entretenus de manière économique.

CONCLUSIONS

CHOIX DES MOYENS DE TRANSPORT

Le choix d'utiliser un véhicule du gouvernement ou un véhicule personnel n'était généralement pas dicté par des considérations d'ordre économique.

- **De nombreux véhicules du gouvernement ne parcouraient pas le nombre minimal de kilomètres nécessaires pour justifier leur acquisition.**
- **Des véhicules personnels étaient souvent utilisés là où l'utilisation de véhicules du gouvernement aurait été plus économique.**

UTILISATION, ENTRETIEN ET RÉPARATIONS DES VÉHICULES

En raison de l'insuffisance de documentation pertinente dans certains ministères, il n'a pas été possible d'établir si les véhicules achetés et loués par le gouvernement étaient utilisés et entretenus de manière économique. Lorsque nous avons pu avoir accès à ces renseignements, rien n'a permis de nous convaincre que les véhicules étaient utilisés et entretenus de manière économique.

Administration du parc automobile du gouvernement

- **Rien ne permettait de dire que la nécessité ou la modération des frais d'entretien et de réparations avait été établie.**

  Dans un certain nombre de cas, les frais d'entretien et de réparations étaient de loin supérieurs aux valeurs de référence fixées par les directives.

- **Des frais de réparations considérables avaient été engagés sur de vieux véhicules qui n'en valaient probablement plus la peine.**

Si certaines sommes individuelles peuvent paraître mineures, elles s'appliquent à des cas fréquents et sont, de ce fait, collectivement considérables.

AUTRES POINTS

Les ministères et autres entités gouvernementales sont tenus de communiquer trimestriellement des renseignements d'utilisation des véhicules au Bureau d'administration du parc automobile. Sur 36 ministères et autres entités gouvernementales, seulement 10 ont fournis des renseignements à ce sujet pour les deux premiers trimestres de l'année financière 1990.

HISTORIQUE

En 1985, le Secrétariat du Conseil de gestion a effectué une étude sur la gestion du parc automobile au sein du gouvernement de l'Ontario. Suite à cette étude, le Conseil de gestion s'est donné comme objectif de réaliser une économie annuelle de 6 millions de dollars, soit 5 pour cent du coût des transports estimé à 116 millions de dollars pour l'année financière 1985.

Pour atteindre plus facilement cet objectif, le Conseil de gestion a, en avril 1986, donné pour mandat supplémentaire au ministère des Transports d'assurer l'administration du parc automobile du gouvernement. En conséquence, le ministère a créé le Bureau d'administration du parc automobile du gouvernement de l'Ontario à l'automne 1986. Ce Bureau élabore des directives liées à l'utilisation des véhicules et joue le rôle d'organisme consultatif auprès de tous les utilisateurs de véhicules du gouvernement. Il ne dispose toutefois d'aucun pouvoir pour astreindre lesdits utilisateurs à se conformer à ses directives.

Le Bureau d'administration du parc automobile emploie six personnes et est soutenu dans son rôle par un comité interministériel qui se réunit tous les trimestres.

OBSERVATIONS

Aperçu

D'un ministère à l'autre, l'importance du parc de voitures particulières et d'utilitaires légers varie en nombre d'un véhicule à quelque 2 300 véhicules. Diverses méthodes de gestion et divers degrés de priorité ont été affectés à la gestion du parc automobile. Si, d'une manière générale, il n'y a rien à redire sur la gestion du parc automobile de la Police provinciale de l'Ontario, de nombreux autres ministères pourraient considérablement améliorer la gestion de leur propre parc automobile.

Les constatations suivantes expliquent en partie les carences observées dans les méthodes de gestion des parcs automobiles :

- L'inexistence de procédures visant à s'assurer que les directives applicables à l'acquisition et l'utilisation des véhicules avaient été respectées. Par exemple, on omettait souvent d'élaborer un dossier de viabilité économique.

- Les ministères ayant un parc automobile réduit disposaient de moyens insuffisants pour le gérer convenablement. Les membres du personnel qui se voyaient confier la responsabilité des véhicules du gouvernement avaient souvent d'autres responsabilités et ne consacraient que peu de temps à l'administration du parc automobile. En conséquence, l'expérience et la motivation qui auraient pu accroître leur efficacité dans ce domaine leur faisaient généralement défaut.

- Les multiples dépenses liées aux véhicules étaient d'autant plus difficiles à maîtriser qu'elles avaient tendance à être très disparates et d'un montant relativement peu élevé.

CHOIX DES MOYENS DE TRANSPORT

Les moyens de transport choisis ne sont pas économiques

Les véhicules dont le gouvernement est propriétaire ou locataire répondent en grande partie aux besoins du gouvernement, mais les véhicules personnels sont également très utilisés. Le barème des indemnités payées pour l'utilisation des véhicules personnels est fixé annuellement par le Conseil de gestion selon une échelle qui tient compte du kilométrage parcouru. Dans le Sud de l'Ontario, lorsque nous avons effectué la vérification, ce barème variait de 29 cents le kilomètre pour les 4 000 premiers kilomètres à 17,5 cents au-delà de 24 000 kilomètres.

Sur la base du barème des indemnités et des coûts d'acquisition et d'utilisation des véhicules du gouvernement, le Bureau d'administration du parc automobile a établi qu'un véhicule du gouvernement devrait être mis à la disposition de toute personne parcourant plus de 19 000 kilomètres en déplacement professionnel pendant l'année financière 1990. Le kilométrage comparable retenu pour 1989 était de 24 000 kilomètres. Les déplacements professionnels ne comprennent pas la distance parcourue du domicile de l'employé à son lieu de travail désigné.

Le ministère des Transports a conscience que les ministères ne peuvent adapter l'importance de leur parc automobile et les affectations de véhicules sur une base annuelle en fonction du barème révisé des indemnités de kilométrage et des coûts d'acquisition et d'utilisation des véhicules. En conséquence, il prévoit, pendant un certain temps encore, de maintenir à 22 000 kilomètres parcourus en déplacement professionnel la limite à partir de laquelle des véhicules doivent être mis à la disposition des employés pendant l'année financière 1991.

Administration du parc automobile du gouvernement

Une forte proportion des véhicules du gouvernement ayant fait l'objet de l'étude n'avait pas parcouru le kilométrage suffisant, en déplacement professionnel, pour que la mise de ces véhicules à la disposition des employés s'avère économique. Parallèlement, un certain nombre d'employés utilisant leurs véhicules personnels ont perçu des indemnités de déplacement alors que l'utilisation des véhicules du gouvernement aurait été plus économique. Quelques exemples sont développés ci-dessous.

Bureau du Commissaire des incendies

Au cours de l'année financière 1987, la Direction de la vérification interne du ministère du Solliciteur général a effectué une étude consacrée au parc automobile du Commissaire des incendies. Parmi les anomalies alors relevées, citons :

- Les carnets de route des véhicules n'étaient pas tenus de manière précise et complète.

- Sur 17 véhicules mis à la disposition du personnel de surveillance, 15 étaient régulièrement utilisés pour faire la navette entre le domicile des agents et les bureaux du Commissaire des incendies. Alors que l'utilisation à titre personnel des véhicules du gouvernement atteignait une moyenne de 57 pour cent (et a même pu plafonner à 88 pour cent), les frais de réparations et d'entretien étaient intégralement payés par le Bureau du Commissaire des incendies.

Dans sa réponse, le Bureau du Commissaire des incendies a admis que la critique des vérificateurs internes relative à la tenue des carnets de route était justifiée et a déclaré qu'à l'avenir il veillerait à ce que les carnets de route soient mieux tenus. En outre, il a reconnu le fort pourcentage d'utilisation à titre personnel des véhicules mis à la disposition des surveillants pour les déplacements entre leur domicile et les bureaux. En conséquence, les membres du personnel de surveillance se sont vu retirer, en mai 1987, les véhicules mis à leur disposition et il leur a été demandé d'utiliser «selon le besoin» les véhicules mis en commun.

L'étude que nous avons effectuée en novembre 1989 sur le parc automobile du Commissaire des incendies a révélé que, **depuis la vérification interne de 1987, l'amélioration était peu sensible. Notamment, le contrôle exercé sur les véhicules continuait d'être inacceptable.**

- Les carnets de route des véhicules étaient mal remplis et insuffisamment détaillés pour permettre d'effectuer une étude valable. Il était fréquent que des véhicules parcourent des milliers de kilomètres en un mois sans que le carnet de route ou la demande d'indemnité de déplacement fournisse le moindre renseignement sur la nature du kilométrage parcouru. En outre, certaines inscriptions portées dans les carnets de route nous ont paru fantaisistes. Par exemple, des carnets de route faisaient état de déplacements quotidiens dans la communauté urbaine de Toronto atteignant les 850 kilomètres.

Rien ne portait à croire que les carnets de route des véhicules étaient vérifiés et approuvés. De plus, un certain nombre de carnets de route sont restés introuvables.

- Sur 17 surveillants, cinq utilisaient à plein temps les véhicules mis en commun depuis septembre 1988 et non pas «selon le besoin» comme le laissait entendre la réponse du Commissaire des incendies suite à la vérification interne.

- À partir de juillet 1989, des véhicules du gouvernement ont une fois de plus été affectés à tous les surveillants. Sur la base d'une étude effectuée sur les carnets de route et les notes de frais des employés, nous avons établi que la majorité des surveillants allaient parcourir moins de 19 000 kilomètres par an en déplacements professionnels. Pour au moins deux d'entre eux, le kilométrage parcouru en déplacements professionnels allait même être inférieur à 6 000 kilomètres dans l'année.

  Par ailleurs, les surveillants utilisaient régulièrement les véhicules qui leur avaient été affectés pour faire la navette entre leur domicile et les bureaux du Commissaire des incendies. Le pourcentage moyen d'utilisation à titre personnel était aussi élevé qu'en 1987 (avec un exemple plafonnant à 95 pour cent), tous les frais des véhicules étant supportés par le Commissaire des incendies.

Dans plusieurs cas, des employés ont fait des demandes d'indemnisation, et ont effectivement été indemnisés, pour l'utilisation de leurs voitures personnelles alors qu'ils étaient en possession de véhicules du gouvernement. Par exemple, une personne a demandé, pour la période du 14 au 31 août 1989, une voiture de service avec laquelle il a parcouru 700 kilomètres. Toutefois, pendant cette même période, l'employé a également obtenu un remboursement de 340 dollars pour des déplacements de 1 400 kilomètres effectués dans son véhicule personnel.

Dans nos recommandations, nous avons demandé que le Commissaire des incendies n'affecte des véhicules du gouvernement qu'aux personnes qui parcourent, en déplacement professionnel, un nombre de kilomètres suffisant pour justifier leur utilisation. Le Commissaire des incendies devrait également exiger des utilisateurs de véhicules du gouvernement qu'ils tiennent des carnets de route de manière complète et précise. Ces carnets de route devraient en outre être régulièrement examinés et approuvés.

Ministère du Travail

La plupart des véhicules du ministère du Travail ont été affectés à des inspecteurs itinérants de la Direction de la santé et de la sécurité dans l'industrie et de la Direction de la santé et de la sécurité dans la construction. Notre étude a révélé que ces véhicules étaient en majorité sous-utilisés. Au cours de l'année financière 1989, 75 pour cent des voitures du parc automobile ont parcouru un kilométrage inférieur au plancher fixé pour l'année en question et au-delà duquel l'attribution d'un véhicule du gouvernement est justifiée. Pour l'année financière 1990, sur la base d'une étude des renseignements d'utilisation accumulés jusqu'en octobre 1989, environ 55 pour cent des véhicules du parc automobile du ministère devraient parcourir un kilométrage inférieur aux 19 000 kilomètres requis pour justifier l'attribution d'un véhicule.

De plus, dans trois bureaux régionaux, une part importante du kilométrage parcouru résultait du fait que des agents regagnaient leur domicile, le soir, dans des véhicules de service. Certains inspecteurs faisaient de longs trajets aller-retour entre leur domicile et leur lieu de travail aux frais du gouvernement. Par exemple, des inspecteurs résidant respectivement à Peterborough et Orangeville travaillaient dans des districts de la communauté urbaine de Toronto. On nous a informés que le ministère était au courant de ce problème et que, dans la mesure du possible, il procédait à une réaffectation des districts de travail pour y remédier.

Par ailleurs, un certain nombre de véhicules n'avaient pas été affectés et, par conséquent, n'étaient utilisés que lors de déplacements de chefs de service sur le terrain. Ces personnes travaillant normalement dans des bureaux, la nécessité de garder des véhicules du gouvernement à leur disposition était discutable.

Nous avons estimé que, sur une période de cinq ans, le ministère économiserait près de 700 000 dollars si les véhicules du gouvernement qui parcouraient moins de 19 000 kilomètres par an étaient remplacés par des véhicules personnels dont l'utilisation serait remboursée en fonction du kilométrage parcouru. L'économie réalisée serait encore plus conséquente si le nouveau plancher de 22 000 kilomètres était appliqué.

Le ministère nous a fait savoir que les inspecteurs renonceraient de mauvais gré aux véhicules du gouvernement étant donné que les conditions d'embauche ne stipulaient pas qu'ils devaient disposer d'un véhicule personnel. Ils pourraient toutefois percevoir le problème sous un autre jour si le ministère mettait un frein à l'utilisation des véhicules du gouvernement pour faire la navette entre le domicile et le lieu de travail.

Alors que l'on constatait une sous-utilisation de nombreux véhicules du ministère, 87 agents utilisant leurs véhicules personnels devraient, lors de l'année financière 1990, recevoir des indemnités de déplacement pour un kilométrage supérieur à 19 000 kilomètres. Sur ces 87 personnes, 46 devraient accumuler un kilométrage supérieur au nouveau plancher de 22 000 kilomètres et quatre demandes d'indemnisation pourraient atteindre les 50 000 kilomètres. Nous avons été informés qu'on ne disposait pas des fonds nécessaires pour se procurer des véhicules en nombre suffisant pour répondre aux besoins du ministère. Ce dernier a toutefois accepté d'étudier la question.

Ministère des Transports

Au ministère des Transports, durant l'année financière 1989, 138 personnes ayant parcouru plus de 24 000 kilomètres dans leurs véhicules personnels ont rempli des demandes d'indemnisation. Huit personnes ont demandé à être indemnisées sur la base d'un kilométrage supérieur à 40 000 kilomètres. Par ailleurs, le ministère disposait d'environ 130 véhicules servant essentiellement au transport des employés. Ces véhicules ont tous parcouru moins de 24 000 kilomètres dans l'année (13 500 kilomètres en moyenne).

Nous avons été informés que, le ministère ne disposant pas d'un nombre suffisant de véhicules pour répondre aux besoins, certains employés avaient été autorisés à utiliser leur véhicule personnel à condition qu'ils s'engagent à l'utiliser pendant toute l'année. Nous avons estimé que le ministère pourrait économiser environ 850 000 dollars sur une période de cinq ans en mettant une voiture du ministère à la disposition de chaque personne ayant fait une demande d'indemnisation pour l'utilisation de son véhicule personnel et ayant effectué un kilométrage supérieur au nouveau plancher de 22 000 kilomètres.

Ce qui nous a amené à aborder un autre problème : le seuil de rentabilité. Alors que, d'après les directives du Bureau d'administration du parc automobile, le nouveau plancher était fixé à 22 000 kilomètres, la Division de l'entretien et de l'exploitation des voies publiques fixait son propre plancher à 30 000 kilomètres. (Environ 40 personnes ont fait une demande d'indemnisation pour l'utilisation de leurs véhicules personnels sur la base d'un kilométrage supérieur au plancher de 30 000 kilomètres.)

Nous avons suggéré au ministère de revoir ces chiffres de manière à fixer un plancher kilométrique acceptable. En effet, une fois le plancher déterminé, toutes les directions du ministère concernées devraient s'y conformer.

UTILISATION, ENTRETIEN ET RÉPARATIONS DES VÉHICULES

Selon le ministère des Transports, la valeur de remplacement du parc automobile du gouvernement de l'Ontario était d'environ 175 millions de dollars au moment de notre vérification. Les frais d'utilisation et d'entretien devraient doubler le montant de cet investissement sur la période correspondant à la durée de service des véhicules. Il est donc primordial d'assurer un contrôle efficace de l'utilisation, de l'entretien et des réparations des véhicules. Par exemple, des mesures de contrôle devraient être mises en place pour s'assurer que les travaux d'entretien et de réparation ne sont entrepris qu'en cas de nécessité et qu'ils sont facturés au juste prix.

Les frais d'entretien et de réparation des véhicules individuels peuvent varier en fonction de l'utilisation et d'autres facteurs. Toutefois, le ministère des Transports a déterminé que, pour les voitures particulières et les utilitaires légers, les frais devraient se chiffrer, en moyenne, entre trois et quatre cents par kilomètre parcouru.

Notre aptitude à effectuer une étude et une évaluation judicieuses des activités d'entretien et de réparation dans la plupart des ministères a été limitée en raison d'un manque de documentation pertinente :

- les rapports d'utilisation mensuels et trimestriels préparés par les bureaux régionaux des ministères ne faisaient souvent état que de la somme totale payée, sans le moindre détail quant à la nature des travaux effectués; et

- lorsque nous avons pu avoir accès aux factures, ces dernières fournissaient généralement des détails suffisants quant au prix des pièces sans donner de précisions sur les frais de main-d'oeuvre.

En conséquence, nous nous sommes demandés comment la plupart des ministères déterminaient si les dépenses étaient nécessaires et répondaient à un souci d'économie. Les documents que nous avons effectivement pu étudier nous ont amenés à poser un certain nombre de questions.

La nécessité et la modération du coût des travaux d'entretien et de réparation n'ont pas été déterminées

Étant donné la diversité et la fréquence des travaux d'entretien et de réparation, il importe de mettre en place des mesures de contrôle suffisantes pour s'assurer que seuls les travaux nécessaires sont effectués et qu'ils le sont à un prix raisonnable. Ces mesures de contrôle supposeraient :

- qu'on dispose de quelqu'un, parmi le personnel, qui ait des connaissances techniques suffisantes en matière d'entretien et de réparation des véhicules;
- que cette personne examine les véhicules, ne serait-ce que de façon aléatoire, et convienne de la nécessité et du coût des réparations, notamment en ce qui concerne les réparations importantes; et
- qu'on dispose de fiches d'entretien et de réparation précises et appropriées permettant de déterminer la plausibilité des travaux et des frais proposés, en fonction de l'expérience acquise avec des véhicules similaires, des réparations déjà effectuées sur le véhicule concerné et de l'applicabilité de la garantie.

Ces mesures de contrôle faisaient généralement défaut. La Police provinciale de l'Ontario et le ministère des Transports avaient certes, parmi leur personnel, des mécaniciens effectuant certains travaux internes, mais ils constituaient une exception. Dans les autres ministères, la plupart des personnes chargées d'approuver les travaux d'entretien et de réparation n'avaient aucun véritable bagage technique et n'avaient pas accès à des renseignements pertinents internes. De plus, tout portait à croire que ces personnes ne voyaient même pas les véhicules en question puisque la plupart des autorisations étaient données par téléphone.

Par ailleurs, dans un certain nombre de cas, les factures des garages n'identifiaient pas les véhicules réparés, si bien qu'un doute peut subsister quant à savoir si les frais avaient véritablement été engagés pour des véhicules du gouvernement.

Ces carences, ajoutées à l'insuffisance et l'imprécision des renseignements relatifs aux travaux d'entretien et de réparation effectués sur chaque véhicule, signifiaient que les ministères s'en remettaient presque entièrement aux garages pour n'effectuer que les travaux nécessaires et facturer au juste prix.

Étant donné l'insuffisance des renseignements disponibles sur les véhicules individuels, nous avons comparé le coût total de l'entretien et des réparations par kilomètre, pour divers bureaux régionaux, à la valeur étalon de trois à quatre cents par kilomètre.

Dans un certain nombre de ces bureaux, le coût kilométrique de l'entretien et des réparations était nettement supérieur à la valeur de référence. Rien ne permettait de penser que les ministères étaient au courant du fait que certains bureaux régionaux s'écartaient considérablement de la valeur de référence. Par exemple :

Ministère de l'Environnement

Le coût de l'entretien et des réparations calculé dans cinq bureaux régionaux a varié de 0,6 cent par kilomètre pour la Direction des enquêtes et de la mise à exécution de la réglementation à 11,5 cents par kilomètre dans la région Centre. Le coût de l'entretien et des réparations pour les véhicules personnels a atteint un maximum de 25 cents par kilomètre.

Dans la région Centre, la plupart des travaux effectués sur les véhicules ont été confiés à un seul garage auprès duquel avait été passée une commande générale forfaitaire d'un montant de 114 000 dollars pour une période de 17 mois. Trois garages avaient soumissionné pour ce contrat mais le choix a été basé sur une évaluation incomplète des renseignements fournis par les soumissionnaires.

L'étude d'un échantillon de factures en provenance du garage choisi a révélé que le nombre d'heures de main-d'oeuvre n'était généralement pas mentionné. En conséquence, il n'a pas été possible de déterminer si les heures de main-d'oeuvre avaient été facturées conformément aux quantités et tarifs stipulés dans la commande générale.

Étant donné que le montant des frais de main-d'oeuvre n'était pas un multiple des tarifs horaires stipulés dans la commande générale, il est peu probable que la main-d'oeuvre ait été facturée aux tarifs stipulés. Dans l'unique cas où le nombre d'heures de main-d'oeuvre a été précisé, nous avons constaté qu'elles avaient été facturées à un tarif supérieur au tarif préalablement convenu.

Ministère des Services sociaux et communautaires

Nous avons examiné le coût de l'entretien et des réparations par kilomètre dans quatre bureaux du ministère. Le coût moyen s'est élevé à 7,3 cents par kilomètre et a atteint 12,7 cents par kilomètre pour un des quatre bureaux. Le coût de l'entretien et des réparations pour les véhicules personnels a atteint 37 cents par kilomètre sur une période de 18 mois.

Notre examen des factures du garage a révélé certains points pouvant susciter le doute. Par exemple, une réparation initialement estimée à 100 dollars a effectivement coûté 524 dollars et une autre, estimée à 380 dollars a effectivement coûté 870 dollars. Aucune explication n'était fournie pour justifier ces surcoûts.

Les factures du garage ne fournissaient généralement pas de détails suffisants sur les frais de main-d'oeuvre pour nous permettre d'effectuer une analyse utile. Par exemple, aucune indication du nombre d'heures ou du tarif n'était mentionnée pour les frais de main-d'oeuvre.

Réparations importantes effectuées sur des véhicules anciens

En raison de contraintes budgétaires, les ministères utilisent souvent leurs véhicules au-delà de la période recommandée par leurs propres politiques. Cette tendance se traduit par un accroissement des frais d'entretien et de réparation.

Lors de la période de 18 mois qui a pris fin en décembre 1989, des réparations coûteuses ont été effectuées sur un certain nombre de véhicules déjà anciens dont l'âge ne justifiait vraisemblablement pas des frais aussi élevés. Par exemple :

Au ministère de l'Environnement :

- 4 600 dollars sur un fourgon de 1981
- 2 400 dollars sur une voiture compacte de 1983; et
- 1 700 dollars sur un fourgon de 1980.

De même, au ministère des Services sociaux et communautaires :

- 2 500 dollars sur une voiture compacte de 1983;
- 2 100 dollars sur une voiture compacte de 1983; et
- 1 800 dollars sur une voiture compacte de 1982.

AUTRES POINTS

Les ministères ont omis de communiquer les renseignements nécessaires au Bureau d'administration du parc automobile

Dans son rapport 1987 au Conseil de gestion, le Bureau d'administration du parc automobile déclarait qu'une «base de données concernant l'ensemble du gouvernement et fournissant des renseignements sur l'utilisation des véhicules serait mise en service d'ici la fin de 1988.»

En conséquence, tous les ministères et organismes utilisant des véhicules du gouvernement sont tenus de fournir, trimestriellement, des données concernant l'utilisation de ces véhicules au Bureau d'administration du parc automobile. Ces données doivent être communiquées par catégorie ou sous-catégorie de véhicules et doivent indiquer, au minimum :

- le nombre de véhicules dans chaque catégorie ou sous-catégorie;
- le kilométrage parcouru;
- la consommation, en litres de carburant;
- le coût en carburant; et
- les frais d'entretien et de réparation.

Observations sur les vérifications interministérielles et spéciales

Toutefois, **en janvier 1990, sur 36 ministères et autres organismes gouvernementaux, seulement 10 avaient communiqué leur rapport pour le premier ou le second trimestre de l'année financière clôturant au 31 mars 1990.** En outre, seulement cinq ministères s'étaient pleinement acquittés de leur obligation à soumettre des rapports trimestriels l'année précédente.

À condition d'être correctement tenue à jour, la base de données du Bureau d'administration du parc automobile pourrait jouer un rôle important dans l'établissement des critères gouvernementaux et pourrait donner une bonne vue d'ensemble de l'exploitation du parc automobile.

RÉPONSE

Le Secrétariat du Conseil de gestion a obtenu une réponse de chacun des ministères mentionnés dans notre rapport. Le secrétaire du Conseil de gestion du gouvernement nous a adressé un pli en date du 31 août 1990 auquel étaient jointes les réponses des ministères. On trouvera ci-dessous des extraits de ces réponses.

REMARQUES GÉNÉRALES

Ministère des Transports

«Le rôle du ministère dans l'administration du parc automobile du gouvernement a, à ce jour, essentiellement été un rôle consultatif auprès des autres ministères. Nous avons élaboré les directives en vertu desquelles les véhicules doivent être gérés, charge à chaque ministère de veiller à ce que ces directives soient respectées. De toute évidence, le Vérificateur provincial considère que cela est insuffisant. À l'avenir, mon ministère identifiera les domaines de non-conformité et exigera des autres ministères qu'ils donnent une explication satisfaisante pour la non-conformité.

«Les questions relatives aux réparations coûteuses effectuées sur les véhicules anciens et à l'usage abusif des véhicules personnels à la place des véhicules du gouvernement sont actuellement à l'étude en vue de la mise en application de mesures correctives.»

Ministère des Services sociaux et communautaires

«Ce ministère et le ministère des Transports ont, par l'intermédiaire du Bureau d'administration du parc automobile, fait de réels efforts pour offrir une formation, des conseils, des renseignements et des idées sur la façon d'améliorer notre efficacité et notre connaissance dans le domaine de l'administration des véhicules. Nous allons intensifier nos efforts de formation en améliorant la participation aux cours d'administration du parc automobile offerts par le ministère des Transports.»

Administration du parc automobile du gouvernement

Ministère de l'Environnement

«J'aimerais, à titre de remarque générale, dire que nous partageons les inquiétudes du Vérificateur provincial relativement à certaines questions soulevées dans son rapport. Pour nous attaquer à ce problème, nous avons modifié et renforcé la politique de gestion du parc automobile du ministère et avons mis en oeuvre des mesures de contrôle local plus rigoureuses sur la gestion du parc automobile. Par ailleurs, notre prochaine vérification de gestion du parc automobile sera effectuée à l'échelle de tout le ministère.»

Ministère du Travail

«Le ministère du Travail apprécie à sa juste valeur le courant d'information qui s'est établi entre le bureau du Vérificateur provincial et son personnel relativement à la gestion du parc automobile. Les réunions organisées au cours de l'étude ont favorisé un libre échange de renseignements qui ont aidé le ministère à examiner les problèmes liés à la gestion du parc automobile mis à la disposition des employés du ministère. L'étude a identifié certaines questions qui, le ministère en convient, nécessitent notre attention et, comme nous l'avons indiqué lors de précédents échanges avec le personnel du Vérificateur provincial, des mesures ont été prises pour y remédier.»

CHOIX DES MOYENS DE TRANSPORT

Les moyens de transport choisis ne sont pas économiques

Bureau du Commissaire des incendies

«Les résultats de l'étude menée par le Vérificateur provincial en ce qui concerne l'utilisation et le contrôle des véhicules utilisés par le personnel du Bureau du Commissaire des incendies sont valables. Une nouvelle politique de gestion du parc automobile appliquée par le bureau veillera à ce que :

- *les véhicules du gouvernement ne soient utilisés que pour les besoins du service*
- *les carnets de route soient tenus de manière complète et précise*
- *les véhicules du gouvernement ne soient mis à la disposition des employés que sur présentation d'un formulaire de «Demande de véhicule de service» dûment rempli et autorisé sur lequel seront portés des détails relatifs à l'utilisation, aux destinations, au kilométrage et aux réparations éventuelles.»*

Ministère du Travail

«À titre de remarque d'ordre général, . . . il est un point primordial sur lequel, de l'avis du ministère, il importe d'attirer l'attention afin de rectifier l'erreur d'interprétation apparente dans le rapport et selon laquelle les pratiques administratives du ministère seraient insatisfaisantes. La fourniture de véhicules au personnel itinérant du ministère est assujettie aux conditions de la convention collective qui ne permet pas au ministère d'exiger l'utilisation de véhicules privés comme condition d'embauche. Compte tenu de ceci, il est faux de suggérer que le ministère est en mesure d'économiser 700 000 dollars ou de réaffecter, à son gré, les véhicules entre les membres du personnel itinérant.

«Malgré l'existence d'un seuil de rentabilité en ce qui concerne l'affectation des véhicules du gouvernement, le ministère ne peut exiger de ses employés qu'ils utilisent leurs véhicules personnels dans l'exécution des tâches liées à leur emploi. Le ministère considère que le rapport n'accorde pas suffisamment d'importance aux contraintes que lui impose la stipulation de la convention collective selon laquelle «l'utilisation de véhicules privés dans le cadre des activités professionnelles ne constitue pas une condition d'embauche.»

«Dans la mesure du possible, le ministère opère une rotation entre véhicules à kilométrage élevé et véhicules à faible kilométrage. Toutefois, le lieu géographique et les exigences physiques limitent les possibilités d'effectuer une rotation à l'échelle de la province. Par exemple, il serait inacceptable d'échanger une berline de Toronto à faible kilométrage et à deux roues motrices avec un camion à quatre roues motrices utilisé pour servir les clients dans le nord de l'Ontario.

«S'il existe bien des cas de véhicules non affectés, cela est dû à des facteurs tels que des absences temporaires d'employés itinérants affectés au siège central ou des retards au niveau du recrutement.

«Les inspecteurs de la Division de la santé et de la sécurité au travail utilisent des véhicules du gouvernement pour regagner leur domicile dans le cadre d'une stratégie globale visant à améliorer le service à la clientèle. Cela permet aux inspecteurs de se rendre directement de chez eux au lieu de leur première inspection et ce, quotidiennement...

«De plus, étant donné que les membres du personnel itinérant doivent être en mesure de répondre à des situations d'urgence 24 heures par jour et sept jours sur sept, ils doivent avoir immédiatement accès à un véhicule...

«Étant donné qu'il n'est pas d'usage, pour les inspecteurs, de se rendre aux bureaux du ministère, le ministère considère que le trajet entre leur domicile et leur première visite entre dans leur temps de travail et qu'en conséquence, l'usage qu'ils font des véhicules du gouvernement dans ce contexte est tout à fait conforme.

«Il serait donc mal venu de mettre en place des mesures qui auraient pour résultat de restreindre l'aptitude du ministère à répondre de manière appropriée aux situations d'urgence.

«. . . le ministère a pris des mesures pour corriger les problèmes particuliers d'utilisation des véhicules, ces problèmes étant liés au fait que des inspecteurs vivaient en dehors de la zone de travail qui leur avait été affectée.

«Si nous avons bien compris, les 700 000 dollars d'économie avancés résultaient d'un calcul purement théorique établi à partir d'un scénario des coûts «le plus favorable» associé à une utilisation des véhicules personnels équivalente à celle des véhicules du gouvernement sur une période de cinq ans.

«Or, nous pensons qu'il s'agit là d'une hypothèse qui ne pourrait jamais se vérifier dans la réalité et qui, au mieux, serait très problématique dans la mesure où la convention collective ne nous permet pas d'exiger d'un inspecteur qu'il utilise son véhicule personnel.

«En outre, étant donné que la plupart des situations qui exigent une intervention d'urgence de la part du personnel itinérant du ministère se traduisent déjà par une perte de production et un accroissement des coûts pour nos clients, les éventuelles économies que le gouvernement pourrait réaliser en freinant notre aptitude à assurer un service d'urgence aurait, à n'en pas douter, une incidence économique préjudiciable sur l'industrie.

«Le ministère examine le problème de la sur-utilisation des véhicules personnels.

«Il convient également de noter que, ces dernières années, la situation financière du ministère ne lui a pas permis d'acheter des véhicules en quantités proportionnelles à l'accroissement du personnel itinérant. Le ministère s'est donc vu contraint d'avoir recours aux véhicules personnels lorsque des membres du personnel itinérant se sont dits disposés à utiliser leur propre véhicule pour leurs activités professionnelles.»

Ministère des Transports

«Mon ministère élabore actuellement un plan visant à réduire le nombre des employés qui utilisent leurs véhicules personnels au-delà des limites fixées par les directives. Nous allons également résoudre le problème posé par la différence des seuils de rentabilité.»

UTILISATION, ENTRETIEN ET RÉPARATIONS DES VÉHICULES

La nécessité et la modération du coût des travaux d'entretien et de réparation n'ont pas été déterminées

Ministère de l'Environnement

«Pour certains véhicules, les frais d'entretien et de réparation ont été élevés en raison de leur âge (plus de cinq ans), bien sûr, mais également parce que certains véhicules (38 pour cent des véhicules examinés pour la région Centre) étaient classés dans la catégorie du gros matériel dont le coût kilométrique est supérieur à celui des voitures particulières et des utilitaires légers.

«Les trois soumissions ont été évaluées surtout en fonction des coûts des services les plus utilisés, à savoir les coûts de la main-d'oeuvre et les escomptes sur les pièces. Pour les nouveaux contrats, nous procéderons dorénavant à des évaluations complètes de tous les prix.

«Dans certains cas, le nombre d'heures de main-d'oeuvre ne figurait pas sur les factures ou bien encore les tarifs horaires étaient différents des tarifs contractuels. Cela s'est essentiellement produit dans le cas de travaux sous-traités et de services courants (rinçage du radiateur, par exemple). Dans ces cas-là, le coordinateur local des véhicules a examiné les factures pour s'assurer que le nombre d'heures et les tarifs facturés n'excédaient pas ceux qui sont spécifiés dans ... le Manuel de réparation automobile.»

Ministère des Services sociaux et communautaires

«. . . nous prenons des mesures pour mettre en place de nouvelles directives de gestion du parc automobile relativement aux critères, aux usages et aux procédures de réparation. Nous rappellerons aux membres du personnel et aux gérants des parcs automobiles qu'ils peuvent faire valoir leurs droits en vertu de la Loi sur les véhicules automobiles en ce qui concerne tout changement non autorisé à un devis de réparation préalablement accepté. Un programme de prise de conscience des infractions, souligné dans cette partie du rapport, sera également mis en oeuvre au profit des utilisateurs et des responsables des parcs automobiles. Nous devrions ainsi considérablement réduire le nombre d'infractions. Les devis de réparation non détaillés seront éliminés et les coûts de la main-d'oeuvre figureront sur toutes les factures.»

Réparations importantes effectuées sur des véhicules anciens

Ministère de l'Environnement

«Ce n'est pas par choix que nous utilisons des véhicules d'un certain âge. En raison des contraintes budgétaires nous sommes parfois contraints d'acheter des véhicules d'occasion au ministère des Transports. En d'autres occasions, c'est la mise en place de nouveaux programmes qui nous oblige à conserver des véhicules âgés. Dans ces circonstances, les frais de réparation nous ont paru justifiés alors qu'ils ne le seraient pas dans des conditions budgétaires normales.»

Ministères des Services sociaux et communautaires

«En principe, le problème des frais de réparation excessifs engagés pour de vieux véhicules ne devrait pas se poser. Pour éviter que ce type de situation se produise à nouveau, le ministère des Services sociaux et communautaires entend renforcer sa politique actuelle et surveiller de plus près les factures de réparation, notamment en ce qui concerne les véhicules âgés. Nous nous efforçons actuellement de maîtriser cette situation en appliquant un système de suivi des réparations mais ce dernier va être réexaminé pour voir s'il est possible de l'améliorer.»

Vérification d'inspection, hôpital Centenary

2.7
Vérification d'inspection, hôpital Centenary, ministère de la Santé

L'hôpital Centenary est un établissement de 645 lits situé dans la ville de Scarborough. Il offre de nombreux services internes et externes. En 1989, 1 325 employés à plein temps et 850 à temps partiel y travaillaient.

Au cours de l'année financière 1989, les débours de l'hôpital se sont chiffrés à environ 87 millions de dollars, et les revenus à quelque 89 millions de dollars. Ces derniers se composaient de subventions de fonctionnement de 76 millions de dollars de la part du ministère de la Santé, et 13 millions de dollars d'autres sources.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Nous avons examiné les registres comptables et des procédures de dépenses y afférentes pour déterminer s'ils étaient adéquats. Pour les dépenses non salariales, nous avons étudié :

- l'acquisition de produits et services;
- les stocks de médicaments, immobilisations et fournitures médicales et chirurgicales; et
- le traitement et le paiement des produits et services.

Nous avons également enquêté sur le traitement et le paiement des charges de personnel.

CONCLUSIONS

DÉPENSES NON SALARIALES

Nous avons conclu que les registres comptables et les procédures y afférentes pour les dépenses non salariales nécessitaient une amélioration notable.

- **Les procédures d'appel d'offres pour l'équipement, les fournitures générales et les services étaient fréquemment ignorées.**
- **Le chapardage de médicaments non contrôlés aurait pu passer inaperçu à cause des faibles contrôles comptables sur les stocks.**
- **L'équipement manquant aurait pu ne pas être détecté car l'hôpital ne maintenait pas de registres sur l'équipement acquis.**
- **Le suivi rapide des écarts importants entre les registres de fournitures médicales et chirurgicales était nécessaire afin d'assurer que l'hôpital ne risque pas de faire l'objet de chapardage ou d'erreurs d'écriture.**

Cependant, nous avons trouvé que :

- **les procédures d'acquisition pour les médicaments et les fournitures médicales et chirurgicales étaient suivies; et**
- **les contrôles sur le traitement et le paiement des dépenses non salariales étaient satisfaisants.**

DÉPENSES SALARIALES

Nous avons conclu que les registres comptables et les procédures y afférentes pour les dépenses salariales étaient satisfaisants.

AUTRES POINTS

Depuis juin 1988, au moins 27 lits, y compris sept lits de soins critiques, ont été fermés sans l'approbation nécessaire du ministère.

Quinze pour cent des lits de soins aigus étaient occupés par des patients de soins de longue durée durant l'année financière 1989. Si ces patients étaient placés dans des hôpitaux de soins chroniques, et si les lits de soins aigus libérés dans l'hôpital étaient fermés, nous avons estimé que la province économiserait environ 3,4 millions de dollars.

OBSERVATIONS

DÉPENSES NON SALARIALES

Manque fréquent d'observation de la politique de sélection concurrentielle pour l'acquisition d'équipement, de fournitures générales et de services

Un processus de sélection concurrentielle pour les produits et services aide à assurer que l'on ait un bon rapport qualité-prix, que les vendeurs soient traités de façon équitable et que la compagnie choisie soit la mieux qualifiée pour remplir les exigences. Par conséquent, la politique de l'hôpital exige que le plus grand nombre possible d'articles soient achetés par suite d'un appel d'offres. Lorsqu'il y a deux fournisseurs ou plus, au moins deux soumissions sont à solliciter. Dans certains cas, par exemple s'il n'existe qu'un fournisseur, ou si l'expérience antérieure justifie le placement de commandes sans appel d'offres, la politique prévoit l'acceptance d'une seule soumission.

Pour savoir si cette politique était observée, nous avons examiné un échantillon de 46 dépenses totalisant 5,4 millions de dollars engagées pendant les années financières 1989 et 1990. **Nous avons trouvé que la politique était souvent ignorée.**

Nous avons constaté :

- 27 achats totalisant 3,3 millions de dollars pour lesquels la politique de sélection concurrentielle n'avait pas été suivie. Il n'existait aucune documentation expliquant pourquoi les achats avaient été effectués sans la sélection concurrentielle. De ces achats, seize dépassaient 25 000 dollars chaque et représentaient un total de 3,2 millions de dollars. Un achat concernait un contrat de services de consultation valant 1,2 million de dollars.

- Un achat de 187 000 dollars pour lequel deux soumissions avaient été obtenues sans que la plus basse (10 000 dollars de moins) soit choisie. Aucune documentation ne venait à l'appui du choix.

Nous avons recommandé que le consentement du conseil soit obtenu pour les situations exceptionnelles où la politique de sélection concurrentielle n'est pas suivie. La documentation concernant ces décisions devrait être versée au dossier.

Carences des contrôles comptables sur les stocks de médicaments non contrôlés

Pendant l'année financière 1989, le service pharmaceutique a dépensé environ 2,3 millions de dollars en médicaments : 95 pour cent sur des médicaments non contrôlés comme les antibiotiques, le valium et l'aspirine, et cinq pour cent sur les médicaments contrôlés comme la morphine et la codéine. Au 31 mars 1989, le service pharmaceutique détenait quelque 365 000 dollars en médicaments, soit environ 347 000 dollars pour les médicaments non contrôlés et 18 000 dollars pour ceux qui le sont.

Le service pharmaceutique offre aux unités de soins infirmiers des stocks de la plupart des médicaments pouvant durer plusieurs jours. En 1989, des achats de médicaments représentant 0,4 million de dollars ont été effectués sur un approvisionnement de dix jours, et de 1,5 million de dollars pour un approvisionnement de quatre jours. Les autres médicaments, à un coût de 0,4 million de dollars, ont été délivrés pour un jour. Dans le cas de médicaments émis sous forme d'approvisionnement de 10 jours, on fournit généralement un approvisionnement supplémentaire de dix jours. Pour ceux fournis pour quatre jours, on fournit généralement des réapprovisionnements pour trois jours.

Pour contrôler les stocks, il est essentiel d'avoir un inventaire perpétuel qui permet de comparer le stock réel et le stock enregistré. Les écarts notables peuvent provenir de chapardage ou d'erreurs d'écriture et la direction doit entreprendre rapidement une enquête à leur sujet afin de minimiser l'effet sur l'exploitation.

Le service pharmaceutique maintenait des registres permanents corrects pour les médicaments contrôlés, et des mesures de sécurité adéquates étaient en place pour restreindre l'accès aux employés autorisés. **Cependant, des registres permanents n'étaient pas maintenus pour les médicaments non contrôlés et le personnel du service pharmaceutique y avait un accès illimité. Par conséquent, du chapardage qu'aurait commis ce personnel aurait pu passer inaperçu.**

Un autre contrôle sur le stock est un registre qui indique l'utilisation du stock par centre ou division de responsabilité. Ainsi, la direction peut surveiller les coûts mensuels et enquêter sur les fluctuations inusitées. **Cependant, le service pharmaceutique ne maintenait pas de registres adéquats des médicaments émis aux services.** Par conséquent, l'hôpital ne pouvait pas comparer l'utilisation réelle par un service avec le montant prévu au budget. Au lieu de cela, le service pharmaceutique se contentait de comparer les achats de certains médicaments par l'hôpital avec les achats budgétisés.

Les procédures de l'hôpital exigeaient que les médicaments non utilisés soient retournés au service pharmaceutique. **Toutefois, il n'y avait aucun système pour assurer que les médicaments non contrôlés étaient renvoyés par les unités de soins infirmiers.** Un tel système serait particulièrement nécessaire à cause de l'approvisionnement de plusieurs jours fourni par le service pharmaceutique et la possibilité que des médicaments non contrôlés émis aient pu dépasser le séjour du patient à l'hôpital. Par conséquent, un éventuel chapardage de ces médicaments aurait pu passer inaperçu.

On nous a laissé entendre que l'hôpital allait mettre un système en place dans l'avenir prochain pour assurer que les unités de soins infirmiers ne détiennent qu'un approvisionnement de médicaments de 24 heures. En outre, on nous a informé que l'hôpital allait installer un système d'inventaire perpétuel au cours de l'année financière 1991 afin de retracer le coût des médicaments émis à chaque service de l'hôpital.

Contrôles inadéquats sur l'équipement

Au 31 mars 1989, les immobilisations étaient enregistrées à une valeur amortie de 45,4 millions de dollars (avec un coût initial de 64,2 millions de dollars) dans les états financiers de l'hôpital. De cette somme, 35,2 millions de dollars correspondaient au terrain et aux bâtiments, et le reste, soit 10,2 millions de dollars, à l'équipement. La pratique de l'hôpital est de ranger les achats d'équipement de plus de 1 000 dollars sous la rubrique des immobilisations. Notre vérification a porté sur les contrôles en place pour assurer l'existence de l'équipement.

Selon la politique de l'hôpital, lorsque des biens sont transférés d'un service à l'autre, vendus, échangés ou mis au rebut, chaque changement doit être noté sur la fiche d'enregistrement des équipements. **Nous avons constaté que cette fiche n'existait pas.**

L'élément principal d'un contrôle efficace est la maintenance d'un registre de l'équipement donnant des précisions comme la description, le numéro d'identité, l'emplacement et la date d'achat. **Comme ce registre n'était pas maintenu, l'hôpital ne disposait d'aucun des moyens fondamentaux pour déterminer si de l'équipement manquait.**

Nous avons choisi un échantillon de 27 achats d'équipement effectués entre les années financières 1986 et 1990 et vérifié si cet équipement existait bel et bien et si chacun portait un numéro d'identification. Une pièce d'équipement n'a pu être trouvée et deux n'ont pu être identifiées avec précision. En outre, de nombreux articles ne portaient pas de numéro d'identité de l'hôpital.

Vérification d'inspection, hôpital Centenary

Amélioration nécessaire des contrôles sur les stocks de fournitures médicales et chirurgicales

Pour l'année financière 1989, l'hôpital a dépensé quelque 3,4 millions de dollars pour des fournitures médicales et chirurgicales (par ex. masques, aiguilles, pansements et points de suture). D'après les registres d'inventaire perpétuel, des fournitures d'environ 400 000 dollars étaient disponibles dans le stock central. Les fournitures sont distribuées à toutes les zones de l'hôpital, y compris les unités de soins infirmiers, le service des urgences et la salle d'opérations. Le coût des fournitures est imputé à chaque service.

Pour examiner l'exactitude des registres perpétuels, nous avons choisi 20 articles et comparé la quantité réelle avec celle marquée dans les registres au 6 novembre 1989. Notre examen a montré des écarts pour les 20 articles. Dans de nombreux cas, la quantité réelle était très différente de celle indiquée dans les registres perpétuels. Par exemple, les registres montraient 74 paires de béquilles, alors que leur nombre réel était de 48, et 27 couvertures en poil de mouton alors qu'il n'y en avait que 13. L'hôpital a relevé des contradictions similaires au moment de sa prise d'inventaire de fin d'année financière 1989. **Les différences marquées peuvent provenir de chapardage ou d'erreurs d'écriture et la direction doit rapidement mener une enquête à leur sujet pour minimiser leur effet sur l'exploitation.**

Nous avons également mené une enquête à propos des contrôles sur l'accès aux fournitures médicales et chirurgicales dans les unités de soins infirmiers. **Dans de nombreuses unités, pratiquement n'importe qui se trouvant dans la zone en général aurait pu se procurer facilement ces fournitures.**

Nous avons comparé les coûts réels avec les coûts prévus au budget pour huit services en trois mois pour l'année financière 1989. Dans de nombreux cas, le chiffre réel était beaucoup plus élevé que celui budgeté, et il n'existait aucune documentation pour montrer que ces variances avaient fait l'objet d'une enquête. Par exemple, un service avait budgeté à peu près 14 700 dollars pour des fournitures médicales et chirurgicales pour un mois, alors que le coût réel était de 20 500 dollars, soit 40 pour cent de plus que la prévision budgétaire.

Les services devaient documenter les raisons des différences entre les dépenses prévues et les dépenses réelles à compter d'avril 1989. Cette nouvelle procédure était généralement respectée.

Bonne observation des procédures d'acquisition pour les médicaments et les fournitures médicales et chirurgicales

Pour aider à l'acquisition des fournitures hospitalières couramment utilisées, 50 hôpitaux de la région de Toronto, y compris Centenary, se sont regroupés afin de négocier des dispositions d'achat pour la plupart des médicaments et des fournitures médicales et chirurgicales. En outre, pour certains achats médicaux et chirurgicaux, l'hôpital utilise de gros vendeurs qui se spécialisent dans les fournitures hospitalières. Cela est conforme aux pratiques d'autres hôpitaux.

Notre examen de ces procédures d'achat n'a montré aucune carence notable.

Contrôles satisfaisants sur le traitement et le paiement

Pour l'année financière 1989, les dépenses non salariales ont atteint un total d'environ 28 millions de dollars, y compris 20 millions de dollars pour les fournitures et services généraux.

Le service des achats fournit des produits et services pour l'hôpital sauf pour les achats de médicaments et d'aliments, qui relèvent de la responsabilité des services pharmaceutique et diététique respectivement. Les achats sont fondés sur des commandes d'achat approuvées, des contrats approuvés ou d'autres formes de documentation indiquant le consentement. Les factures et autres documents pertinents appuient le paiement des produits et services.

Notre examen de ces contrôles n'a révélé aucune carence notable.

DÉPENSES SALARIALES

Contrôles satisfaisants

Pour l'année financière 1989, les salaires, rémunérations et avantages sociaux ont atteint un total de 58,7 millions de dollars, soit 67 pour cent de la dépense totale de l'hôpital. De ce chiffre, environ 45,9 millions de dollars étaient pour le personnel à plein temps et 12,8 millions de dollars pour le personnel à temps partiel.

L'exploitation du livre de paye à l'hôpital est automatisée et fondée sur une installation de traitement sur place. Les fiches horaires sont préparées par les employés et autorisées par leur supérieur hiérarchique. Le personnel de l'hôpital est payé toutes les deux semaines, selon les taux établis par l'hôpital ou par convention collective. Les modifications au grand livre de paye, y compris celles relatives aux employés récemment embauchés ou ayant quitté leur poste, se fondent sur l'approbation et la documentation par le service du personnel.

Dans le cadre du processus de paye, on produit des rapports d'exception. Par exemple, un rapport montre la liste des employés ayant travaillé plus que les heures requises pendant une période de deux semaines. La justesse de ces rapports est vérifiée par les services du personnel et de la paye, et des corrections sont effectuées au besoin.

Notre examen des registres comptables et procédures y afférentes n'a révélé aucune grande carence.

AUTRES POINTS

Lits fermés sans approbation ministérielle

Les hôpitaux sont actuellement financés au titre du Plan de gestion rationalisée (BOND), introduit par le ministère pendant l'année financière 1983. D'après ce programme, chaque hôpital reçoit des fonds d'exploitation selon l'attribution de l'année précédente, plus les fonds supplémentaires pour la croissance, l'inflation, les programmes nouveaux ou augmentés et le support vital.

Vérification d'inspection, hôpital Centenary

Si un hôpital ferme des lits, les services aux patients risquent de s'en trouver diminués. Des fonds excédentaires peuvent en résulter si l'attribution par le ministère ne change pas. En vertu du BOND, les hôpitaux ont le droit de garder ces fonds excédentaires. Cependant, pour assurer que les niveaux de service soient maintenus, la politique du ministère exige que les réductions de programme ou de service ou la fermeture de lits directement en rapport avec les soins aux patients, ne soient pas effectuées sans l'approbation préalable du ministère.

Au cours de l'année financière 1983, l'hôpital a reçu 35 millions de dollars pour exploiter environ 520 lits. Pendant l'année financière 1987, l'hôpital a été agrandi, ce qui a permis d'augmenter le nombre total de lits à 645, y compris 81 pour les soins chroniques et 27 pour la réadaptation générale. Dans le cadre de cet agrandissement, le ministère a ajouté environ 18 millions de dollars au financement de base de l'hôpital.

Toutefois, les rapports mensuels au ministère sur les lits en exploitation montraient que depuis juin 1988, l'hôpital avait fermé au moins 27 lits, y compris sept dans le service de soins critiques. On n'avait pas obtenu l'approbation du ministère pour ces fermetures. On nous a laissé entendre qu'elles étaient causées par le manque de personnel infirmier.

Au cours de discussions avec de hauts fonctionnaires du ministère, on nous a informé qu'ils n'avaient pas surveillé les fermetures de lits de l'hôpital pour savoir s'il y avait des répercussions sur les soins donnés au patients. Toutefois, nous avons remarqué que pour les patients admis par l'intermédiaire du service des urgences, le nombre quotidien moyen de patients qui attendaient un lit était passé de six au cours de l'année financière 1988 à sept en 1989, une augmentation d'environ 17 pour cent.

Utilisation inadéquate des lits de soins aigus

Au cours de notre inspection précédente d'un hôpital, nous avions remarqué qu'une moyenne de 49 lits de soins aigus (15 pour cent) étaient occupés pendant l'année financière 1988 par des patients qui attendaient le placement dans des établissements de soins de longue durée. Une situation similaire existait à l'hôpital Centenary. **En moyenne, 87 lits de soins aigus (15 pour cent) étaient occupés pendant l'année financière 1989 par des patients souffrant d'une maladie chronique.**

Les observations faites dans notre rapport précédent au ministère concernent également l'hôpital; elles comprennent :

- Le besoin du ministère d'aider l'hôpital à trouver les lits disponibles pour les soins chroniques dans les établissements de soins de longue durée.

- Les répercussions de l'utilisation de lits de soins aigus pour les patients de soins chroniques. Par exemple, dans ce cas, **nous avons estimé que la province aurait pu économiser à peu près 3,4 millions de dollars au cours de l'année financière 1989 si les patients de soins chroniques de l'hôpital avaient été placés dans des hôpitaux de soins chroniques et si les lits de soins aigus correspondants de l'hôpital avaient été fermés.** En outre, si 75 pour cent de ces patients dans les lits de soins chroniques avaient été en mesure de payer leur quote-part en entier, les hôpitaux de soins chroniques auraient pu recevoir environ 500 000 dollars pendant l'année financière 1989.

- Une reconnaissance des actions entreprises par le gouvernement de l'Ontario dans la préparation d'un plan de soins de longue durée pour les personnes âgées et souffrant d'un handicap physique.

Dans sa réponse à notre rapport, le ministère a indiqué qu'il avait mis sur pied un Registre central des lits, qui est à la disposition de tous les hôpitaux de Toronto, et que le registre indiquait les lits de soins aigus et ceux de soins chroniques. Toutefois, un fonctionnaire du ministère nous a ensuite fait savoir que cette réponse n'était pas correcte, car le registre n'inclut pas les lits de soins chroniques.

RÉPONSES

Le président du conseil a répondu le 15 juin 1990.

DÉPENSES NON SALARIALES

Manque fréquent d'observation de la politique de sélection concurrentielle pour l'acquisition d'équipement, de fournitures générales et de services

«L'hôpital s'assurera qu'un processus soit en place pour documenter les cas où l'appel d'offres est considéré comme inopportun. Ce processus comprendra :

- *Un mécanisme pour informer le Conseil des gouverneurs des situations exceptionnelles où l'on n'effectue pas de sélection concurrentielle.*
- *Un véhicule permettant de communiquer aux vendeurs participants les résultats du processus.*
- *Dans ces cas, soit le vice-président des Finances soit le directeur de la Gestion des matériaux signera pour manifester son approbation.*

«Ce processus sera en place d'ici le 31 août 1990.

«Nous ne sommes pas d'accord avec l'implication que l'on devrait toujours procéder à un appel d'offres. Un nombre significatif des achats examinés concernaient des transactions avec des vendeurs détenant un créneau du marché ou des vendeurs préférés dont la connaissance de l'hôpital ne peut pas être facilement transférée. La valeur pour l'hôpital est inhérente à l'association, et par conséquent, l'appel d'offres n'est pas justifié dans ce cas. Le contrat de consultation de 1,2 million de dollars relevait de ce cas.»

Carences des contrôles comptables sur les stocks de médicaments non contrôlés

«L'hôpital planifie l'introduction d'un système de distribution et de répartition de doses unitaires depuis le milieu de l'année 1989. Ce système commencera à fonctionner au cours de l'année financière 1990-1991, avec une application entière attendue dans les quatre ou cinq ans.

Vérification d'inspection, hôpital Centenary

«Entre-temps, l'hôpital a pris des démarches pour assurer la surveillance des médicaments non contrôlés, y compris l'installation, dans la pharmacie, d'une porte verrouillable à accès restreint donnant sur la salle de stockage des médicaments non contrôlés, et la surveillance de la révision des médicaments. Pour se préparer au système de dose unitaire, le service pharmaceutique a commencé à réduire les quantités de médicaments non contrôlés stockés dans les unités de soins infirmiers.»

Contrôles inadéquats sur l'équipement

«L'hôpital s'est engagé à mettre au point une stratégie d'ici le 30 septembre 1990. Celle-ci comprendra un plan complet de mise en oeuvre ainsi qu'une définition des ressources nécessaires.»

Amélioration nécessaire des contrôles sur les stocks de fournitures médicales et chirurgicales

«Avec l'introduction d'un nouveau système informatique en avril 1990, un programme de comptage cyclique a été mis sur pied pour valider de façon périodique les quantités de stock disponible. L'intégration du système d'achat et d'inventaire est également une exigence pour maintenir des niveaux de stock précis.

«Le programme de comptage cyclique signifie que l'on devra stratifier le stock pour assurer que le comptage se fasse sur le plus de stock possible. C'est pourquoi les articles à volume élevé seront comptés quatre fois par an, ceux à volume modique deux fois par an, et ceux à rotation lente une fois par an.

«Toutes les variances entre les quantités réelles et perpétuelles seront identifiées sous les rubriques arrêté des comptes, erreur d'écritures ou chapardage. Les redressements quantitatifs seront examinés et approuvés par le directeur des Achats et par le contrôleur. Ce processus aura été entièrement mis sur pied d'ici le 30 octobre 1990.»

Le sous-ministre de la Santé a également répondu le 4 septembre 1990 et confirmé les démarches prises par l'hôpital. En outre, il a fait les observations suivantes sous la rubrique «Autres points».

Lits fermés sans approbation ministérielle

«Les hôpitaux de soins aigus de la région du Grand Toronto ont coutume de fermer des lits l'été et pendant la saison des Fêtes. Centenary ferme des lits tous les ans pendant l'été. Par suite du manque de personnel infirmier qualifié, certains lits de soins critiques restent fermés.»

Observations sur les vérifications interministérielles et spéciales

Utilisation inadéquate des lits de soins aigus

«Le gouvernement a récemment publié un rapport intitulé «Stratégies de réaménagement : Réforme globale des soins de longue durée en Ontario». Ce document présente les grandes orientations de la réforme du système de soins de longue durée de l'Ontario, et forme la base de la consultation et de la planification prévues qui auront lieu dans toute la province. Les économies identifiées par le vérificateur ne pourront être réalisées que si les lits de soins aigus sont fermés et des postes éliminés; elles présupposent qu'un réseau de services équilibré sera disponible pour les personnes âgées.»

2.8
Vérification d'inspection, Université de Toronto, ministère des Collèges et Universités

L'Université de Toronto emploie 12 000 personnes à temps plein ou à temps partiel dont 6 000 professeurs. L'université offre des programmes d'études universitaires supérieures et du premier cycle à quelque 50 000 étudiants à temps plein ou à temps partiel.

L'université a reçu 333 millions de dollars en subventions de fonctionnement du ministère des Collèges et Universités durant l'année financière 1989.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Notre évaluation de la conformité des registres et des procédés comptables de l'université a notamment comporté un examen :

- des données d'inscriptions communiquées au ministère pour vérifier leur exactitude et leur conformité aux directives du ministère;
- des biens de l'université, afin d'en vérifier la gestion; et
- des méthodes d'achats et de paiements, afin de vérifier leur gestion et leur conformité aux directives et aux modalités de l'université.

Notre vérification s'est limitée aux dépenses financées par des subventions du ministère des Collèges et Universités. En conséquence, les dépenses effectuées grâce à d'autres sources de financement telles que les subventions fédérales, les dons et les revenus auxiliaires n'ont pas été prises en compte.

CONCLUSIONS

DÉCLARATION DES INSCRIPTIONS

Nous avons jugé que, pour l'année financière 1989, le nombre d'étudiants inscrits déclaré était exact et conforme aux directives.

Vérification d'inspection, Université de Toronto

MOBILIER ET MATÉRIEL

Le contrôle exercé sur les biens était insatisfaisant. Plus précisément :

- **Les listes de mobiliers et de matériels n'étaient ni suffisamment complètes ni suffisamment fiables pour bien rendre compte et assurer un bon contrôle de ces biens. Sur les biens que nous avions choisi de vérifier sur les listes, plus d'un tiers n'a pu être localisé ou bien n'appartenait plus à l'université.**

- **Nous avons constaté que le comptage des biens était insuffisant et que leur étiquetage ou leur marquage était limité, que leur comptage matériel était insuffisant et qu'il n'existait aucune politique de gestion des prêts externes de biens à des membres du personnel.**

- **Près de la moitié des ventes de biens examinées a été effectuée sans l'obtention préalable d'une évaluation de leur juste valeur marchande ou d'une autorisation.**

MODALITÉS D'ACHAT ET DE PAIEMENT

Les directives et modalités de l'université visant à ce que les achats soient effectués dans un souci d'économie et en faisant jouer la concurrence étaient valables mais trop rarement respectées. Les modalités de paiement de l'université ont été jugées satisfaisantes.

HISTORIQUE

L'Université de Toronto a été fondée en 1827 et c'est l'université la plus grande du Canada.

Au cours de l'année financière 1989, le ministère des Collèges et Universités a versé à l'université une subvention de 333 millions de dollars au titre des inscriptions. Cette somme représentait 75 pour cent de la totalité des revenus d'exploitation de l'université. Pour les années financières 1988 et 1989, l'excédent de revenu d'exploitation après dépenses a été comme suit:

	millions $	
	1989	1988
Revenu d'exploitation	450	415
Frais d'exploitation	418	393
Excédent	32	22

OBSERVATIONS

DÉCLARATION DES INSCRIPTIONS

Aperçu

Plus de 90 pour cent des sommes versées aux universités par le ministère des Collèges et Universités dépendent des inscriptions d'étudiants déclarées par chacune d'elles.

Tous les ans, le ministère met à jour et publie un manuel à l'intention des universités et de leurs vérificateurs externes afin de les aider à préparer des déclarations d'inscriptions aussi exactes que possibles. D'après ce manuel, le nombre d'étudiants effectivement inscrits ne doit pas varier de plus de deux pour cent par rapport au nombre total d'inscriptions déclarées.

Exactitude des déclarations d'inscriptions

Sur la base des données d'inscriptions déclarées par l'Université de Toronto pour l'année financière 1989, nous avons examiné un échantillon initial de 249 étudiants. Pour un certain nombre d'attributs, nous avons élargi notre examen à la totalité des inscriptions déclarées.

Dans l'ensemble, nous avons constaté que le nombre d'inscriptions déclaré au ministère pour l'année financière 1989 se situait dans les limites d'acceptabilité fixées par le ministère. Par ailleurs, l'université s'est conformée à toutes les directives et ce sous tous les aspects importants.

Toutefois, nous avons remis un rapport séparé au ministère dans lequel nous mentionnions un certains nombre de points ayant trait à la politique de déclaration des inscriptions et à son interprétation et qui, à notre avis, auraient besoin d'être revus par le ministère. (Voir Section 2.9).

MOBILIER ET MATÉRIEL

Mobilier et matériel dont il n'est pas rendu compte

L'université tient un inventaire central du mobilier et du matériel dont la valeur est de 310 millions de dollars. L'université a également une politique écrite et dispose de moyens permettant de tenir à jour les listes de mobilier et de matériel. Le bureau du Directeur des services financiers est chargé de tenir ces listes à jour. Selon les modalités appliquées par l'université, le bureau du Directeur des services financiers doit être informé par écrit de toute cession ou de toute vente de biens de l'université.

À l'examen des listes, nous avons constaté que **pour plus de 127 millions de dollars, soit 40 pour cent des biens en mobilier et en matériel, les listes ne précisaient aucun lieu, ou alors en termes vagues, où lesdits biens en mobilier et en matériel avaient été affectés. Sur les 60 pour cent restants, la description d'un grand nombre de biens était si vague qu'il nous a été impossible de les identifier.**

Pour vérifier l'existence des biens figurant sur les listes, nous avons choisi 73 des articles faisant l'objet d'une description suffisante afin d'en confirmer l'existence et de les soumettre à un contrôle. Le coût enregistré de presque chaque article était d'au moins 1 000 dollars.

Vérification d'inspection, Université de Toronto

Sur les 73 articles choisis, plus d'un tiers n'a pu être localisé ou n'appartenait plus à l'université. Il s'agissait essentiellement de magnétoscopes, d'ordinateurs individuels, d'appareils photos et de matériel électronique. Les différents départements n'avaient aucune connaissance de l'existence de 14 des 73 articles. La direction nous a informés que cinq de ces articles avaient été achetés avant 1971 et qu''on ne pouvait légitimement attendre des départements qu'ils soient capables de localiser des articles aussi vieux. Six autres articles manquaient suite à des bris ou parce qu'ils étaient tombés en désuétude. Toutefois, ces articles continuaient de figurer dans les listes d'inventaire. Par ailleurs, un autre article avait été donné à un professeur qui avait pris sa retraite deux ans plus tôt, mais rien ne permettait de supposer que ce don ait préalablement été approuvé, comme il se doit, par la haute direction.

Les renseignements portés sur les listes de l'inventaire central ne rendaient pas correctement compte du mobilier et du matériel. En outre, parce que les listes d'inventaires justifiaient les chiffres portés dans les états financiers, les biens déclarés étaient surestimés.

Protection insuffisante des biens

Étant donné que ne nous ne pouvions nous fier aux listes de l'inventaire central pour trouver trace des biens, nous avons voulu vérifier s'il existait, pour compenser, des contrôles physiques pour protéger ces biens. Nous avons constaté :

- **Que sauf en ce qui concerne le matériel informatique, l'université n'étiquetait pas ou ne gravait pas ses biens** pour les identifier comme lui appartenant.

- **Que peu de départements demandaient des sorties sur imprimante des listes d'inventaire ou procédaient eux-mêmes à un inventaire chiffré de façon régulière.** Lors des entretiens que nous avons eus avec les responsables de 17 départements, nous avons constaté que seuls trois d'entre eux disposaient d'une liste de leurs biens et seulement quatre nous ont indiqué qu'ils effectuaient périodiquement un comptage de leurs biens.

- **Il n'existait aucune politique officielle de gestion des prêts de matériel aux employés.**

- La plupart des meubles et des équipements étaient auto-assurés étant donné que pour chaque sinistre, la franchise de l'université est de 250 000 dollars.

L'université nous a informés que la cité universitaire dispose d'une police et d'autres moyens de prévention du vol. De plus, l'université considérait que dans la mesure où ils sont financièrement responsables des mille premiers dollars de perte ou de dégats des biens, les départements étaient suffisamment motivés pour protéger leurs biens. Toutefois, à notre avis, les départements n'étaient pas suffisamment tenus de rendre compte de la gestion des biens qui leur sont confiés.

Vente non conforme des biens excédentaires

La politique de l'université quant à la vente des biens excédentaires exige que le département cherchant à se défaire desdits biens dépose une demande de vente auprès du service des achats. Ce dernier détermine alors une juste valeur marchande pour les biens en question et indique au département s'il peut donner suite ou non à son projet. Pour toute valeur marchande inférieure à 5 000 dollars, la vente des articles est assujettie à l'approbation du chef de département. L'autorisation par une personne occupant un rang hiérarchique plus élevé est nécessaire lorsque :

- la juste valeur marchande est supérieure à 5 000 dollars;
- la vente s'effectue au profit d'un employé de l'université; ou
- le bien est vendu à un prix inférieur à sa juste valeur marchande.

Nous avons examiné un échantillon de 20 demandes de vente déposées au cours de l'année financière 1989. Au moment de l'examen, un des articles n'était pas encore vendu. **Sur les 19 ventes réalisées, neuf étaient non conformes à la politique de vente de l'université.** Ces neuf ventes concernaient des ordinateurs, du matériel informatique, une machine de traitement de texte, un fourgon et une familiale. Plus précisément :

- quatre ventes ont été effectuées directement par les départements, sans que le service des achats ait préalablement établi la juste valeur marchande des articles concernés ;
- trois ventes ont été effectuées sans qu'une autorisation ait été obtenue des autorités compétentes ;
- deux ventes ont été effectuées sans établissement préalable d'une juste valeur marchande et sans autorisation d'une autorité compétente.

Le fait de ne pas annoncer publiquement les biens excédentaires à vendre peut donner lieu à des abus. Malgré la mise en place, par l'université, d'une marche à suivre pour faire savoir que des biens excédentaires étaient à vendre, 10 des 19 ventes réalisées n'ont pas été annoncées. En outre, six des 19 acheteurs étaient des employés ou des membres de leur famille. Dans un de ces six cas, un camion de 1987 dont la vente n'avait pas été annoncée, a été vendu avec un rabais de 45 pour cent 16 mois après son achat. Pourtant, plus d'un an après la vente, la valeur de vente au gros du camion était toujours supérieure au prix auquel il a été vendu.

Pour quatre autres transactions mettant en cause des employés, les ventes ont été effectuées sans établissement préalable d'une juste valeur marchande ou sans autorisation d'une autorité compétente, parfois sans l'un ni l'autre.

Vérification d'inspection, Université de Toronto

Les pertes de livres de bibliothèque ne sont pas évaluées

L'université compte environ 60 bibliothèques qui, ensemble, dépensent annuellement plus de 7,5 millions de dollars en livres et en périodiques. À la fin de l'année financière 1989, la valeur totale enregistrée des livres de bibliothèque était de 87 millions de dollars.

Seule une bibliothèque dresse annuellement un inventaire de son fonds. Tous les ans, en moyenne, cette bibliothèque perd 0,3 pour cent de ses livres. Il nous a toutefois été impossible d'évaluer les pertes annuelles totales de livres car, d'une part, cette bibliothèque ne possédait que quatre pour cent de la collection totale de livres et d'autre part, toutes les bibliothèques n'utilisent pas le même système de gestion de leur fonds. On peut toutefois supposer, sans grand risque de se tromper, que toutes les bibliothèques perdent chaque année des livres.

Il serait difficile de dresser annuellement un inventaire complet d'une collection de livres aussi importante mais des inventaires périodiques et cycliques pourraient être envisagés. Il pourrait également être utile d'enregistrer les livres achetés en tant que livres constituant de nouvelles acquisitions ou livres remplaçant les livres perdus. Il faudrait également utiliser les listes annuelles des livres manquants pour évaluer à la fois l'efficacité de la gestion et l'ampleur des pertes.

MODALITÉS D'ACHAT ET DE PAIEMENT

Aperçu

Pour l'année close au 30 avril 1989, les achats de biens et de services payés sur le fonds d'exploitation se sont élevés à 88 millions de dollars. Ces dépenses ont essentiellement été engagées pour l'achat de matériel informatique, de matériel scientifique et de mobilier de bureau.

L'université a mis en place des politiques de gestion des dépenses d'exploitation et d'équipement. Nous avons examiné 70 achats effectués au cours de l'année financière 1989 pour vérifier s'ils étaient conformes à ces politiques. De ces 70 achats, 61 étaient d'un montant supérieur à 1 000 dollars.

Non-respect de la politique d'obtention de devis concurrentiels

La politique d'achat de l'université exige l'obtention de devis pour tous les achats égaux ou supérieurs à 1 000 dollars. Pour les achats de 5 000 et plus, il faut un minimum de trois devis écrits, sauf si le fournisseur constitue une source unique d'approvisionnement ou s'il a déjà un statut de fournisseur privilégié.

Aucun devis écrit n'avait été obtenu pour 42 des 61 articles de plus de 1 000 dollars. De l'entretien que nous avons ensuite eu avec la direction, il est ressorti que :

- Dix-huit de ces articles avaient été achetés à des fournisseurs exclusifs et que par conséquent il n'avait pas été nécessaire d'obtenir des devis concurrentiels.

  La politique de l'université spécifie toutefois que «le recours aux fournisseurs exclusifs est déconseillé mais, s'il est rendu nécessaire par la nature particulière de l'achat, il doit être justifié par écrit.» Aucun document n'expliquait pourquoi ces articles avaient été classés en source d'approvisionnement exclusive et pourquoi d'autres articles n'auraient pas été acceptables. La direction a admis que des explications verbales pouvaient avoir été fournies au moment de l'achat.

- Quinze des articles avaient été achetés chez des fournisseurs privilégiés. Toutefois, huit de ces fournisseurs ne figuraient pas sur la liste des fournisseurs privilégiés. La direction a indiqué que la liste n'avait pas été mise à jour depuis trois ans.

- Pour chacun des neuf articles restants, la direction a convenu qu'il aurait fallu obtenir trois devis écrits.

Suite à notre examen, l'université a procédé à une mise à jour de la liste des fournisseurs privilégiés pour que cette dernière reflète les conditions actuelles du marché. La direction nous a également informés que, suite à notre vérification, l'acheteur doit dorénavant indiquer par écrit si l'achat sera effectué auprès d'un fournisseur privilégié ou d'un fournisseur exclusif.

Le service des achats a été ignoré

Les directives et modalités d'achat mises en place par l'université spécifient que l'achat de fournitures, de matériel et de services est du ressort du service des achats.

Lors de notre examen des devis concurrentiels nous avons constaté que sept des 61 articles de plus de 1 000 dollars avaient été achetés par les départements utilisateurs avant que le service des achats n'en ait été informé. Or ce dernier a les qualifications et l'expérience nécessaires pour tirer le meilleur parti des remises sur la quantité. **Le fait de ne prévenir le service des achats qu'après que les dépenses aient été engagées ne peut que favoriser l'instauration de pratiques d'achat peu économiques.**

Lorsque le service des achats ne dispose pas des connaissances techniques nécessaires, certains départements sont autorisés à traiter directement avec les fournisseurs privilégiés. Toutefois, aucun des sept articles concernés n'avait été acheté à un fournisseur privilégié.

Le fait d'ignorer le service des achats peut également contribuer à ce que des situations de conflit d'intérêt passent inaperçues. Par exemple, lors de l'année financière 1989, l'ombudsman de l'université a reçu des plaintes selon lesquelles un employé avait acheté, à sa propre compagnie du matériel et des fournitures destinés à l'université. Ces agissements se sont poursuivis pendant un certain nombre d'années car l'employé n'achetait les fournitures que pour la zone dont il avait la charge. Le non-respect de directives d'achat judicieuses augmente le risque de tels incidents.

Vérification d'inspection, Université de Toronto

Les modalités de paiement jugées conformes

D'une manière générale, les modalités de paiement ont été jugées conformes.

- Les factures pour paiement portaient une preuve de bonne réception des marchandises, avaient été comparées aux commandes correspondantes et avaient été annulées pour éviter les doubles paiements.

- L'université n'a eu à verser aucun intérêt pour paiement en retard. En outre, elle a su tirer parti des exemptions de taxe de vente et des remises applicables.

RÉPONSE

Le président du Conseil des gouverneurs de l'université nous a répondu le 30 août 1990.

MOBILIER ET MATÉRIEL

Mobilier et matériel dont il n'est pas rendu compte

«L'université est consciente des lacunes que présente la comptabilisation centrale de ses immobilisations. Ces dix dernières années, les niveaux de financement ont forcé l'université à abandonner un certain nombre de méthodes administratives souhaitables. En 1979, nous avons dû supprimer les emplois affectés à la comptabilité centrale du mobilier et du matériel en raison des compressions de budget.

«Sur un total d'environ 515 000 articles, l'échantillon de 73 articles, dont 58 pour cent avaient plus de 10 ans et la moitié de ces 58 pour cent plus de 20 ans, n'est pas statistiquement valable. La déclaration du rapport de vérification à l'effet que

> *«pour plus de 127 millions de dollars, soit 40 pour cent des biens en mobilier et en matériel, les listes ne précisaient aucun lieu, ou alors en termes vagues, où lesdits biens en mobilier et en matériel avaient été affectés. Sur les 60 pour cent restants, la description d'un grand nombre de biens était si vague . . .»*

est une conclusion incorrecte dans la mesure où elle s'appuie sur un échantillon aussi limité. Le Comité de vérification du Conseil des gouverneurs examinera cette question avec l'administration de l'université.»

Note de la rédaction : Notre conclusion relativement à la description jugée trop vague des biens était fondée sur un examen de la liste entière des biens de l'université. L'échantillon de 73 articles correctement décrits n'a servi qu'à vérifier l'existence des biens figurant sur la liste.

Protection insuffisante des biens

«L'université considère que les dispositions actuelles prises pour assurer la protection physique de ses immobilisations sont suffisantes. L'université va toutefois instaurer une procédure permettant de rappeler régulièrement aux départements qu'ils doivent assurer une protection suffisante des biens qui leur sont confiés. En outre, une politique régissant les prêts de matériel aux employés va être mise en place.»

Observations sur les vérifications interministérielles et spéciales

Vente non conforme des biens excédentaires

«L'université va mettre en place un système permettant de rappeler régulièrement aux départements les directives et modalités à respecter en ce qui concerne la vente des biens excédentaires.»

MODALITÉS D'ACHAT ET DE PAIEMENT

«L'université va instaurer un système permettant de rappeler régulièrement ses directives aux départements en ce qui concerne les achats de fournitures, de matériel et de services.»

2.9
Déclaration des inscriptions, Université de Toronto, ministère des Collèges et Universités

Aperçu

L'unité de financement des inscriptions déclarée par les universités est appelée l'unité de revenu de base (URB). Une URB valait environ 4 500 dollars. La pondération utilisée pour déclarer les inscriptions dépend des programmes d'études des étudiants. Par exemple, un étudiant en sciences spécialisées (cours de quatre ans) fait l'objet d'une pondération double de celle d'un étudiant en sciences générales (cours de trois ans).

Si les étudiants spécialisés des années avancées ne se distinguent pas bien des étudiants généraux, le ministère exige que seuls les étudiants en quatrième année, et certains étudiants des premières années qui se qualifient en raison de leur performance académique ou «d'autres critères appropriés», soient considérés comme des étudiants spécialisés.

Les problèmes évoqués dans nos deux vérifications précédentes ont incité le ministère à référer la question du financement des étudiants d'arts et de sciences au Conseil ontarien des affaires universitaires en vue d'une étude et de recommandations. Nous avons donc recommandé que les questions évoquées ici soient également considérées par le conseil.

Manque d'homogénéité du financement pour les étudiants en arts et en sciences

Depuis 1969, l'université ne distingue pas entre les étudiants des arts et ceux des sciences en se fondant sur les catégories générales et spécialisées. Au lieu de cela, l'université a passé un accord avec le ministère lui permettant d'utiliser une pondération de financement commune de 1,2 pour ses étudiants en arts et sciences. La pondération se fondait sur une moyenne de deux années d'inscription totale en arts et sciences dans le programme auparavant différencié.

Déclaration des inscriptions, Université de Toronto

En 1973, l'université a déclaré qu'elle perdait des subventions par rapport aux autres universités de l'Ontario. La pondération du financement a été recalculée et établie à 1,24 selon le nombre de diplômes effectivement accordés à des étudiants en troisième et quatrième années. Le facteur de pondération a été augmenté de façon périodique suivant le nombre de diplômés. En 1989, par exemple, la pondération spéciale accordée par le ministère était de 1,419 URB.

Au début, l'université recevait un financement comparable pour ses étudiants en arts et sciences. **Cependant, au cours des dix dernières années, au moins, les dispositions spéciales de financement de l'université lui ont permis de disposer de beaucoup plus de financement par étudiant en arts et sciences que les autres universités.**

Étudiants dans les cours préalables du programme d'études commerciales

Le ministère stipule que tous les étudiants dans les cours préalables au programme d'études commerciales doivent être déclarés selon une pondération URB annuelle de 1,0. Les étudiants déjà acceptés dans un programme de commerce font l'objet d'un financement plus élevé, soit une pondération URB annuelle de 1,5.

Pendant l'année financière 1989, plus de 1000 étudiants des cours préalables au programme d'études commerciales ont été déclarés comme étudiants en commerce, ce qui a entraîné une demande d'environ 1,9 million de dollars plus élevée que s'ils avaient été déclarés comme étudiants des cours préalables.

L'université a affirmé que ces étudiants étaient, en fait, des étudiants en études commerciales car le programme de commerce dure quatre ans. Cependant, le calendrier de l'université dit bien que : «L'admission formelle au programme se fait normalement au début de la deuxième année et se fonde sur les notes reçues par l'étudiant dans les cours qu'il a pris jusque là».

Nous estimons que ces étudiants n'étaient pas des étudiants en études commerciales, car, aux dates de décompte du ministère, ils n'avaient pas été admis dans le programme d'études commerciales de l'université. En effet, après avoir suivi les cours préalables de commerce, seuls 930 de ces étudiants ont fait une demande d'inscription au programme, et seuls 320 d'entre eux ont été admis.

Pour assurer l'homogénéité du financement, le ministère devrait déterminer si d'autres universités ont adopté une approche similaire dans la déclaration des étudiants en commerce.

RÉPONSE

Le sous-ministre a répondu le 14 septembre 1990.

Manque d'homogénéité du financement pour les étudiants en arts et sciences

«... Même si l'on n'envisage aucun changement dans la méthode utilisée pour modifier la pondération indifférenciée des arts et sciences à l'université de Toronto avant l'achèvement de l'étude du Conseil ontarien des affaires universitaires, je voudrais vous signaler que le ministère tient à ce que les inscriptions en arts et sciences soient déclarées de manière homogène par tous les établissements...

«... La formule utilisée pour déterminer la pondération mixte a été mise en vigueur après une étude approfondie et des débats par le sous-comité mixte des finances du comité sur les affaires universitaires et le sous-comité sur les subventions de fonctionnement du comité des présidents d'université de l'Ontario.

«... Le ministère ne convient pas que la pondération mixte de l'inscription en arts et sciences à l'université de Toronto ait produit une part disproportionnée de financement pour cet établissement. Il vaut la peine de remarquer que la décision d'établir la pondération mixte a été prise par suite d'un processus ouvert comprenant la consultation avec des représentants de tous les établissements. On devrait également remarquer que, sauf aux tout débuts des subventions par formule d'exploitation, les pondérations par formule n'ont pas déterminé le montant total de financement mis à la disposition du système, mais seulement la distribution des fonds entre les établissements. Aucun fonds supplémentaire n'a été injecté dans le système au moyen de la pondération mixte de l'université de Toronto.»

Étudiants dans les cours préalables du programme d'études commerciales

«Les lignes directrices concernant la déclaration des inscriptions, émises par le ministère, indiquent clairement qu'un étudiant dans une sélection de cours qui peut être classifiée sous des programmes d'études de formule différente devrait faire partie du programme de formule regroupant la majeure partie de ses cours. Pour savoir si l'université de Toronto a correctement classifié les étudiants en commerce identifiés par votre personnel il faut savoir si la majeure partie des cours suivis pendant la première année s'appliquaient au diplôme en commerce, et non pas si ces étudiants étaient formellement inscrits à un programme d'études commerciales. Bien que nous soyons d'accord avec votre observation que la description du programme dans le calendrier semble réfuter la position de l'université que le commerce est un programme de quatre années, le ministère n'a jamais exigé que les étudiants soient formellement inscrits dans des programmes d'études régis par formule, car il ne s'agit que de catégories générales de financement.»

Note de la rédaction : Étant donné que notre seul souci est que tous les établissements reçoivent un financement similaire pour des étudiants similaires, nous recommandons que le ministère approfondisse la question de l'homogénéité dans la déclaration des étudiants de commerce, de concert avec les universités et leurs vérificateurs.

Extension des activités de vérifications d'inspection

2.10
Extension des activités de vérifications d'inspection

En 1990, nous avons étendu nos activités de vérifications d'inspection aux conseils scolaires. Nous avons sélectionné deux conseils scolaires, celui de Lakehead et celui des écoles séparées catholiques romaines de la région de York. Dans le cas des deux vérifications, nous avons été enchantés de l'excellente collaboration et assistance dont ont fait preuve les conseillers scolaires et le personnel. On trouvera les résultats les plus importants de ces vérifications dans les deux sections suivantes du présent rapport.

Bon nombre de nos conclusions de vérification se sont révélées communes aux deux conseils scolaires. Au risque d'une certaine duplication, nous n'avons pas regroupé les résultats similaires mais avons présenté un compte rendu séparé pour chacun des conseils scolaires. Nous avons jugé qu'une telle méthode permettrait une divulgation plus complète et qu'elle s'avérait préférable puisque ces vérifications d'inspection de conseils scolaires étaient les premières jamais effectuées par notre bureau.

On devrait également se référer à la section 3.6 de ce rapport, concernant la vérification du cadre proposé d'obligation redditionnelle du ministère de l'Éducation pour les subventions aux conseils scolaires.

2.11
Vérification d'inspection, Conseil scolaire de Lakehead, ministère de l'Éducation

Le Conseil scolaire de Lakehead emploie 1 600 personnes, dont 1 100 enseignants. Plus de 17 000 élèves fréquentent les 43 écoles élémentaires et huit écoles secondaires du conseil. Pour 1989, les dépenses du conseil se sont élevées à 102 millions de dollars, dont 47 millions ont été financés par le ministère de l'Éducation.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Notre vérification du conseil scolaire avait pour but de déterminer si :

- les achats, y compris les frais engagés pour assurer le transport des écoliers, avaient été correctement gérés et avaient été effectués conformément aux directives et modalités du conseil scolaire;
- les versements de salaires étaient correctement gérés et conformes aux directives du conseil scolaire;
- la budgétisation constituait une mesure suffisante de contrôle des dépenses engagées par le conseil scolaire.

CONCLUSIONS

GÉNÉRALITÉS

Notre examen de la gestion financière nous a amenés à juger que, sous la plupart des aspects, elle était satisfaisante ou qu'elle le deviendrait une fois mises en oeuvre les améliorations prévues. Le non-respect des directives et modalités établies est le point qui nous a le plus préoccupés.

ACHATS

Les décisions d'achat n'étaient pas suffisamment documentées pour nous permettre d'établir leur conformité aux directives du conseil scolaire, ni pour nous persuader que les achats étaient soumis à un contrôle efficace. Notamment :

- **Dans de nombreux cas, rien ne permettait d'affirmer que les transactions avaient fait l'objet de devis écrits ou officiels, comme l'exigent les directives du conseil scolaire.**

Les contrats de ramassage scolaire ont été attribués conformément aux directives et modalités du conseil scolaire. Toutefois, nous nous sommes inquiétés de ce que :

- **Les contrats de ramassage scolaire n'aient pas fait périodiquement l'objet d'appels d'offres.**

- **Les renseignements relatifs aux itinéraires de ramassage fournis par les compagnies d'autobus n'aient pas été vérifiés pour s'assurer de l'exactitude des données indiquées.**

VERSEMENT DES SALAIRES

Lors de notre examen d'aspects particuliers de l'administration des salaires, nous avons constaté que :

- **Les contrôles effectués sur le paiement des heures supplémentaires et des suppléants manquaient de rigueur.**

BUDGÉTISATION

Pour 1988, la budgétisation a révélé certaines faiblesses. Notamment :

- **Nous avons constaté un nombre excessif de transferts budgétaires et une insuffisance de preuves quant à l'approbation de tous les transferts.**

- **Nous avons constaté une insuffisance des modalités permettant de s'assurer que les ajouts exceptionnels au budget étaient identifiés et exclus des budgets ultérieurs.**

Nous avons toutefois constaté une réduction sensible des transferts budgétaires en 1989 ainsi que des améliorations considérables au niveau de la budgétisation, avec notamment, l'utilisation d'un livre de planification budgétaire détaillée.

Vérification d'inspection, Conseil scolaire de Lakehead

AUTRE POINT

Ces dernières années, le conseil scolaire a été lent à étudier le problème des écoles sous-utilisées et à prendre des mesures pour en réduire le nombre.

OBSERVATIONS

ACHATS

Aperçu

Pour l'année financière close le 31 décembre 1989, les dépenses hors salaires du Conseil scolaire de Lakehead se sont élevées à 27 millions de dollars. D'une manière générale, ces dépenses ont été engagées pour l'achat de fournitures scolaires, de fournitures de bureau et de produits d'entretien ainsi que pour financer le ramassage scolaire.

Respect des modalités non étayé par des preuves documentaires

Le manuel des modalités d'achats du conseil scolaire exige trois devis écrits pour les achats variant entre 1 000 et 5 000 dollars. Pour les achats supérieurs à 5 000 dollars, il exige un appel d'offres en bonne et due forme.

Nous avons examiné 46 achats effectués en 1988 et 1989 pour vérifier leur conformité avec ces directives et modalités établies.

Sur les dix achats se situant dans la plage de prix de 1 000 à 5 000 dollars :

- **deux ont été achetés sans obtention préalable des devis nécessaires;**
- **selon les informations qui nous ont été communiquées, les trois autres avaient été achetés sur présentation de devis, mais aucun document ne permettait de le confirmer.**

Sur les 36 achats de plus de 5 000 dollars :

- **neuf n'avaient pas fait l'objet d'un appel d'offres officiel mais avaient été achetés sur présentation de devis écrits;**
- **six n'avaient fait l'objet ni d'appels d'offres officiels, ni de devis écrits.**

Même si les explications verbales données par la direction pour justifier ce non-respect des modalités nous ont passablement satisfaits, il n'en demeure pas moins que les usages commerciaux exigent que les raisons soient documentées au moment où sont effectuées les transactions.

Il faudrait également améliorer le registre des appels d'offres, ce dernier n'étant pas suffisamment détaillé pour établir la preuve que les appels d'offres avaient été effectués de manière conforme ou, qu'une fois attriiibués, les contrats avaient été convenablement suivis.

Attribution des contrats de ramassage scolaire conforme aux directives

Pour l'année financière 1989, les dépenses du conseil scolaire consacrées au ramassage scolaire se sont élevées à 7,3 millions de dollars, dont près de 65 pour cent, soit 4,7 millions de dollars, ont été financés par le ministère de l'Éducation. Le conseil scolaire a signé des contrats avec 13 compagnies de transport, ces contrats portant sur la fourniture de 208 autobus, fourgonnettes et taxis. Quelque 9 850 élèves bénéficient du service de ramassage scolaire dont les véhicules parcourent quotidiennement un total de 18 000 kilomètres.

Tous les contrats sont présentés aux conseillers scolaires pour approbation. Tous les ans, l'Administration effectue une analyse de l'augmentation des coûts.

Le processus d'établissement des coûts et d'attribution des contrats de ramassage scolaire était conforme aux directives et modalités du conseil scolaire. Ce processus s'appuyait notamment sur une enquête menée auprès de conseils scolaires similaires en vue de déterminer si le processus d'attribution et les coûts de leurs contrats étaient comparables.

Nous avons examiné les enquêtes ainsi réalisées et avons conclu que les coûts du Conseil scolaire de Lakehead étaient raisonnables comparativement à ceux des conseils scolaires comparables.

Les contrats de ramassage scolaire n'ont pas fait l'objet d'appels d'offres

L'Administration informe les compagnies de transport scolaire de la somme qu'elle entend consacrer au ramassage scolaire. Les compagnies de ramassage scolaire déjà sous contrat ont priorité de choix pour les itinéraires existants avant que ces derniers ne soient proposés à d'autres compagnies. À la création d'un nouvel itinéraire, celui-ci est proposé en premier lieu à la compagnie la plus proche. Ce procédé est appliqué par de nombreux conseils scolaires dans toute la province.

Pour justifier le non-recours à l'appel d'offres, il nous a été dit que cette formule avait tendance à provoquer des offres à la baisse, au détriment de la sécurité et de la fiabilité. **L'appel d'offres peut toutefois constituer une solution valable à condition de clairement spécifier, dans l'appel d'offres, les exigences au niveau du service et de la sécurité. De plus, lorsqu'on renonce à faire jouer la concurrence, il est difficile de prouver qu'on agit dans un souci d'économie et d'équité.**

Contrôle insuffisant des renseignements donnés sur les itinéraires

Pour chaque itinéraire dont elle a la responsabilité, la compagnie de ramassage scolaire doit produire un formulaire de renseignements. Ce dernier fournit des renseignements clés relativement aux coûts variables de l'itinéraire, notamment en ce qui concerne le kilométrage quotidien (servant de base au calcul des coûts de carburant) et le nombre d'heures (servant de base au calcul des salaires).

Ces coûts représentent une part considérable du montant de chaque contrat. **Or, nous avons constaté que les renseignements relatifs aux itinéraires n'étaient pas contrôlés par l'Administration pour s'assurer de l'exactitude des renseignements donnés.**

L'Administration nous a informés qu'avant 1987 ces données chiffrées étaient contrôlées par sondage aléatoire mais que depuis, un accroissement de la charge de travail avait empêché d'effectuer ce contrôle.

VERSEMENT DES SALAIRES

Aperçu

Pour l'année close le 31 décembre 1989, la masse salariale, salaires et avantages sociaux confondus, s'est élevée à 75 millions de dollars. Le versement des salaires est géré en interne et les employés sont payés tous les mois ou toutes les deux semaines.

Nous avons limité notre vérification à un examen d'aspects particuliers de l'administration des salaires étant donné que le vérificateur externe du conseil scolaire avait récemment examiné les contrôles financiers exercés sur le processus de versement des salaires.

Nécessité d'améliorer le contrôle exercé sur le paiement des suppléants et des heures supplémentaires de travail administratif

Nous avons examiné les contrôles exercés sur le paiement des heures supplémentaires et des suppléants. **Nos examens ont révélé que les contrôles exercés n'étaient pas suffisants pour garantir que tous ces paiements aient été dûment autorisés et validés.**

Dans nos recommandations, nous avons demandé que, d'une part, soient établies dans chaque école des listes de responsables habilités à approuver les feuilles d'heures supplémentaires et les feuilles de présence pour les suppléants, auxquelles se réfère le service de paie et que, d'autre part, les absences des enseignants soient notées et comparées aux feuilles de présence préparées par les suppléants.

BUDGÉTISATION

Aperçu

Le budget se subdivise en fonctions (Éducation permanente et Transports, par exemple) qui se subdivisent elles-mêmes en unités de décision (Fournitures et matériel, Suppléants, par exemple). Pour 1988, le budget comportait ainsi 22 fonctions et 110 unités de décision.

La budgétisation commence en octobre. Les dirigeants des écoles établissent leur budget en fonction de leurs besoins, classés par ordre de priorité. En décembre, ils présentent leur budget à leurs surintendants. Les unités de décision sont classées par ordre de priorité au sein de chaque département.

En janvier, les surintendants présentent leurs budgets et les défendent devant le conseil exécutif composé de l'administrateur et de tous les surintendants. Le conseil exécutif classe les différents éléments budgétaires par ordre de priorité avant de préparer un budget préliminaire. Ce dernier est ensuite examiné avant d'être approuvé par le conseil d'administration.

Justification insuffisante des transferts budgétaires

Une fois le budget approuvé, les fonds affectés ne peuvent être transférés d'une unité de décision à une autre que par le biais d'un transfert budgétaire officiel.

Nous avons examiné les transferts budgétaires effectués en 1988 et avons constaté ce qui suit :

- **De nombreux transferts budgétaires ont été effectués en 1988. Le nombre excessif de transferts porte à contester l'exactitude et la fiabilité du budget approuvé.**

  Pour neuf des 22 unités de décision examinées, les montants budgétisés de 1987 inscrits au budget 1988 présenté aux administrateurs ne correspondaient pas au budget 1987 approuvé par les administrateurs.

- **Aucun document ne prouvait que neuf des 15 transferts budgétaires examinés en détail avaient été approuvés par le Surintendant des affaires.**

Pour permettre aux administrateurs d'astreindre l'Administration à effectuer ses dépenses conformément aux budgets approuvés, nous recommandons que :

- Le Directeur de l'éducation ou le Surintendant des affaires approuve tous les transferts budgétaires.

- Tous les transferts budgétaires soient récapitulés sur les feuilles de renseignements budgétaires transmises aux administrateurs.

- Les administrateurs approuvent les transferts budgétaires importants.

Nous avons eu le plaisir de constater que des améliorations considérables avaient été apportées au budget 1989, notamment sous la forme de l'instauration d'un livre de planification budgétaire et d'une réduction très sensible des transferts budgétaires. En outre, suite à notre vérification, un projet de directive de gestion des écarts budgétaires a été préparé et nous a été remis pour examen.

Vérification d'inspection, Conseil scolaire de Lakehead

Risque de voir les suppléments exceptionnels au budget devenir des postes budgétaires réguliers

Tous les ans, le budget comporte des postes de nature exceptionnelle. **Il n'existait aucune modalité permettant de s'assurer que ces inscriptions exceptionnelles au budget fussent exclues des budgets suivants.** En conséquence, certaines de ces inscriptions risquent de devenir des éléments réguliers du budget de fonctionnement.

Dans un cas, divers surintendants nous ont donné des avis contradictoires quant à savoir si une dépense de 130 000 dollars pour l'achat de fournitures était une inscription exceptionnelle au budget ou un poste régulier du budget de fonctionnement.

Dans notre recommandation, nous avons proposé que les inscriptions exceptionnelles au budget soient mises en relief dans le budget et approuvées par le conseil scolaire pour aider les administrateurs à évaluer le budget suivant. Le conseil scolaire nous a informés qu'il avait récemment pris des mesures en ce sens.

AUTRE POINT

Écoles sous-utilisées

Les directives du ministère de l'Éducation exigent des conseils scolaires qu'ils élaborent une politique concernant la fermeture d'écoles. En outre, en vertu du projet de loi 30 traitant du financement des écoles séparées catholiques, les conseils des écoles publiques sont tenus d'identifier les écoles en surnombre et, selon le besoin, de les céder aux conseils des écoles séparées.

Au Conseil scolaire de Lakehead, les inscriptions ont chuté de 11 pour cent (plus de 2 000 élèves) au cours des huit dernières années, ce qui a entraîné un phénomène de surcapacité d'accueil. Ainsi, 14 des 51 écoles du conseil scolaire sont sous-utilisées depuis au moins cinq ans. En moyenne, dans ces écoles, les inscriptions n'ont représenté que 40 pour cent de la capacité d'accueil des élèves en 1989.

La politique de fermeture d'écoles du conseil scolaire indique la démarche à suivre par le conseil, depuis l'identification d'une école sous-utilisée à la vente du site. Elle stipule que l'étude de la fermeture d'une école doit être entreprise chaque fois que certains critères, tels que le nombre d'inscriptions, deviennent causes de préoccupations. La fermeture d'une école est une opération qui demande un minimum d'un an.

Toutefois, ces dernières années, l'Administration a été lente à identifier les écoles sous-utilisées et à étudier leur éventuelle fermeture. Dix écoles étaient concernées par un problème de sous-utilisation sans pour autant avoir fait l'objet d'une telle étude. Par exemple, deux écoles élémentaires situées à 1,1 kilomètre l'une de l'autre présentaient la situation suivante :

	1989 Inscriptions	1989 Capacité d'accueil	1989 Utilisation
Crawford	128	300	43 %
Heath Park	286	518	55 %

En regroupant ces deux écoles en une seule, le conseil scolaire réduirait ses frais de fonctionnement.

Les administrateurs ont également été lents à donner suite à leurs recommandations relativement aux études effectuées par l'Administration. Par exemple :

- Le conseil aurait dû céder une école secondaire sous-utilisée au conseil des écoles séparées avant juin 1988. Selon une étude effectuée par un bureau d'experts-conseils, cette cession aurait permis de réaliser une économie annuelle de 1,7 million de dollars sans compromettre la qualité de l'enseignement. Si le conseil scolaire a estimé que cette évaluation était exagérément optimiste, il n'en a pas moins jugé qu'une économie annuelle d'au moins 745 000 dollars était possible. Une étude effectuée en 1983 avait déjà signalé que la fermeture de cette école était une des possibilités à envisager par le conseil scolaire. Ce n'est toutefois qu'en janvier 1990 que la cession de l'école a été approuvée et ceci, seulement après que le ministère de l'Éducation a pris des mesures incitatrices en ce sens.

- En 1977, le conseil a fixé à 300 - 500 places la capacité d'accueil optimale d'une école élémentaire. À cette date ont été amorcées des études portant sur six écoles qui ne répondaient pas à ce critère. Jusqu'en 1990, le conseil n'avait pris de mesures de regroupement en écoles répondant au critère d'exploitation optimale que pour deux des six écoles concernées. Une étude effectuée en 1989 a estimé qu'un regroupement supplémentaire permettrait d'effectuer une économie annuelle de 246 000 dollars.

RÉPONSE

La réponse du conseil scolaire, datée du 5 septembre 1990, comportait les commentaires suivants.

ACHATS

Respect des modalités non étayé par des preuves documentaires

«Le vérificateur a reconnu comme valables les explications que nous avons données quant à l'absence de devis mais nous n'en avons pas moins admis qu'il était nécessaire d'améliorer notre documentation. Ainsi, un système amélioré de documentation des devis a-t-il été mis en oeuvre en 1990. L'entrée en fonction, au 1er septembre, d'un acheteur qui viendra renforcer le personnel de notre service d'achats nous donnera les moyens de concrétiser cette amélioration.

«Le registre des appels d'offres a lui aussi bénéficié d'améliorations... Nous allons poursuivre nos discussions en ce qui concerne la quantité de détails à fournir.»

Vérification d'inspection, Conseil scolaire de Lakehead

Les contrats de ramassage scolaire n'ont pas fait l'objet d'appels d'offres

«Nous réfutons cette suggestion dans la mesure où nous considérons que le recours aux appels d'offres risque de créer une situation de monopole qui, au niveau des négociations, mettrait le conseil scolaire en position de faiblesse.»

Contrôle insuffisant des renseignements donnés sur les itinéraires

«Lors de l'année scolaire 1987-88, 32 autobus de plus ont du être mis en service en raison de modifications apportées à notre politique de ramassage scolaire. Cela a représenté une augmentation notable de la charge de travail et, en conséquence, le contrôle des itinéraires n'a pu être effectué. Cette année, toutefois, grâce à l'accroissement du personnel et à l'amélioration de nos ressources informatiques, l'exactitude des renseignements fournis sur les itinéraires de ramassage scolaire sera bien vérifiée.»

VERSEMENT DES SALAIRES

Nécessité d'améliorer le contrôle exercé sur le paiement des suppléants et des heures supplémentaires de travail administratif

«(Au sujet des enseignants suppléants) *nous sommes d'accord - une liste est actuellement en place.*

«L'élaboration, en septembre 1990, d'une liste de signatures autorisées nous permettra de contrôler toutes les feuilles d'heures supplémentaires pour nous assurer qu'elles ont bien été approuvées par le membre du personnel habilité.

«La mise en oeuvre d'un nouveau logiciel et des efforts constants d'informatisation des bureaux des écoles permettront au conseil scolaire de comparer les feuilles de présence des enseignants suppléants avec les rapports d'absence des enseignants avant, et non plus après, paiement. En attendant la mise en oeuvre de ce système en 1991-92, l'amélioration des moyens actuels de contrôle manuel donnera pleine satisfaction.»

BUDGÉTISATION

Justification insuffisante des transferts budgétaires

«Nous appliquons les directives de gestion des écarts budgétaires.»

Risque de voir les suppléments exceptionnels au budget devenir des postes budgétaires réguliers

«Les modalités actuelles de budgétisation prioritaire empêchent que des inscriptions exceptionnelles au budget ne deviennent des postes budgétaires réguliers.»

Observations sur les vérifications interministérielles et spéciales

2.12
Vérification d'inspection, Conseil des écoles séparées catholiques de la Région de York, ministère de l'Éducation

Le Conseil des écoles séparées catholiques de la Région de York emploie 3 200 personnes, dont 2 100 enseignants. Le conseil gère 52 écoles élémentaires et sept écoles secondaires fréquentées par plus de 35 000 élèves. Pour 1989, les dépenses du conseil se sont élevées à 209 millions de dollars dont 115 ont été financés par le ministère de l'Éducation.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Notre vérification du conseil scolaire avait pour but de déterminer si :

- les achats, y compris les frais engagés pour assurer le transport des élèves, avaient été correctement gérés et s'ils avaient été effectués conformément aux directives et modalités du conseil scolaire;
- les versements de salaires étaient correctement gérés et conformes aux directives du conseil scolaire;
- la budgétisation constituait une mesure suffisante de contrôle des dépenses engagées par le conseil scolaire.

CONCLUSIONS

GÉNÉRALITÉS

Ces dernières années, la Région de York a connu une période de croissance effrénée. De 1984 à 1989, les inscriptions d'élèves ont plus que doublé et le nombre d'écoles est passé de 33 à 59. En conséquence, le montant des frais de remboursement annuel des dettes sous forme de débentures contractées pour les gros travaux de construction est passé de 2,7 millions de dollars à 8,5 millions de dollars sur cette même période. Ces frais doivent être intégralement couverts par les impôts locaux.

Parallèlement, le conseil scolaire a été relativement défavorisé en ce qui concerne la répartition des revenus d'impôts. Ce n'est que très récemment que le gouvernement a annoncé la mise en oeuvre de mesures qui permettront aux conseils des écoles séparées de «recevoir une part plus juste des impôts scolaires payés par les établissements commerciaux et industriels de chaque localité.»

En conséquence, il importe d'interpréter nos conclusions dans le contexte d'un conseil scolaire dont le personnel doit consacrer une part toujours plus importante de son temps à relever les défis et résoudre les problèmes occasionnés par cette forte croissance. Dans ces conditions, le temps disponible pour assurer et améliorer la gestion des ressources et des dépenses n'est certainement pas facile à trouver.

ACHATS

Les contrôles exercés sur les achats étaient insuffisants. Nous avons notamment constaté que :

- **Pour de nombreuses transactions, rien ne prouvait qu'elles avaient fait l'objet de devis ou d'appels d'offres publics.**

Vérification d'inspection, Conseil des écoles séparées catholiques de la Région de York

- **Les écoles et départements scolaires achetaient souvent des biens et des services directement, sans passer par l'intermédiaire du service des achats.**

- **Le conseil n'attribuait pas les contrats de ramassage scolaire aux moins enchérisseurs.**

- **Une meilleure gestion des itinéraires de ramassage scolaire pourrait se concrétiser par d'importantes économies annuelles. En ce qui concerne les itinéraires sur lesquels nous nous sommes penchés, ces économies auraient été supérieures à un million de dollars.**

VERSEMENT DES SALAIRES

Les contrôles financiers opérés sur les salaires ont été jugés satisfaisants. Nous avons toutefois noté que si les enseignants à temps partiel étaient payés sur la même base que dans les autres conseils scolaires de la région, le conseil pourrait réaliser une économie annuelle de 265 000 dollars sur les salaires.

BUDGÉTISATION

La budgétisation a été jugée satisfaisante. Toutefois :

- **La détermination du taux des impôts locaux dépendait plus du taux établi par le Conseil des écoles publiques de la région que de la budgétisation.**

- **Le conseil continue d'établir un budget déficitaire, ce qui est illégal en vertu de la Loi sur l'enseignement.**

AUTRE POINT

Certaines subventions du ministère n'ont pas été dépensées conformément aux conditions convenues.

OBSERVATIONS

ACHATS

Aperçu

Pour l'année financière close au 31 décembre 1989, les frais d'exploitation hors salaires du conseil se sont élevés à 56 millions de dollars. D'une manière générale, ces frais d'exploitation englobent les frais engagés pour les fournitures et les services utilisés pour les activités scolaires et administratives et les travaux d'entretien.

Non-respect de la politique d'achat

En 1989, le conseil a émis 23 000 bons de commande. Selon la politique d'achat et d'adjudication du conseil, les devis ou les soumissions sont assujettis aux conditions suivantes :

- jusqu'à 5 000 dollars - devis verbaux
- de 5 001 dollars à 25 000 dollars - 3 devis écrits, au minimum
- plus de 25 000 dollars - appels d'offres.

Dans tous les cas, l'Administration doit soigneusement conserver les devis et soumissions reçus ainsi qu'une documentation relative aux decisions prises.

Nous avons choisi d'étudier 52 achats effectués au cours des années financières 1988 et 1989 afin de vérifier leur conformité aux directives du conseil. **Pour 27 achats, le personnel ne s'était pas conformé aux directives et n'avait produit aucun document pour expliquer l'absence de devis ou de soumissions.** Ainsi, pour :

- deux achats d'un montant inférieur à 5 000 dollars, les devis requis n'avaient pas été obtenus;

- 11 achats d'un montant compris entre 5 001 dollars et 25 000 dollars, la condition des trois devis écrits n'avait pas été respectée;

- 14 achats d'un montant supérieur à 25 000 dollars, aucun appel d'offres n'avait été lancé.

Par exemple:

- Pour 1988 et 1989, l'achat des fournitures de papier n'a pas fait l'objet d'appels d'offres, comme l'exigent les directives, alors que pour 1989, cet achat a représenté une somme de 250 000 dollars. Un devis écrit a été reçu en 1988 et trois en 1989.

- Pour quatre achats séparés de matériel informatique, tous supérieurs à 25 000 dollars et représentant une somme globale de 335 000 dollars, aucun appel d'offres n'a été lancé.

- Trois devis écrits ont été reçus pour un achat d'outillage et de matériel s'élevant à 102 000 dollars. Toutefois, comme le conseil exigeait la fourniture exclusive de matériel d'une marque particulière, un seul fournisseur était à même de fournir tous les articles demandés. Aucun document n'indiquait pourquoi la demande avait été faite à l'exclusion de matériel d'autres marques.

- En 1989, les paiements effectués à une entreprise de travaux d'entretien et de nettoyage se sont élevés à 62 000 dollars. Encore une fois, cette prestation n'avait pas fait l'objet d'appels d'offres. Pour 1990, une augmentation de six pour cent a été accordée à cette même entreprise, toujours sans avoir recours aux appels d'offres.

- En novembre 1988, une école secondaire a acheté pour 26 000 dollars d'équipements sportifs à un fournisseur sans obtenir de devis préalables. Comparativement, une autre école a pu négocier un rabais de 12 pour cent auprès du même fournisseur pour l'achat de marchandises similaires.

Vérification d'inspection, Conseil des écoles séparées catholiques de la Région de York

Le service des achats a souvent été ignoré

Pour les marchandises faisant l'objet d'achats réguliers, telles que la papeterie et les instruments de musique, le service des achats demande aux fournisseurs de produire un devis annuel, après quoi il établit un catalogue des fournisseurs vendant au moindre prix. Ces catalogues sont ensuite transmis aux écoles et aux divers départements du conseil. Selon les directives du conseil, tous les achats, sur catalogue ou autres, doivent être effectués par l'intermédiaire du service des achats. Seuls les fournitures et services revêtant un caractère d'urgence peuvent être commandés directement par les écoles ou départements du conseil.

Nous avons constaté qu'en de maintes occasions des marchandises et services ne revêtant aucun caractère d'urgence avaient été achetés sans passer par le service des achats.

- Nous avons étudié les factures d'un fournisseur inscrit au catalogue du matériel didactique et auquel environ 125 000 dollars ont été versés en 1989.

  Seulement un tiers des achats portait sur des articles figurant au catalogue. Aucun devis concurrentiel n'avait été reçu pour les autres articles achetés.

- Nous avons également comparé les factures d'achats d'instruments de musique effectués en 1988 et 1989 aux catalogues des instruments de musique.

  Nous avons pu constater que 30 000 dollars avaient été dépensés pour l'achat d'instruments de musique de modèles différents de ceux qui figuraient aux catalogues ou d'articles qui ne figuraient pas du tout aux catalogues. En ce qui concerne les achats d'appareils de musique ne figurant pas au catalogue, nous avons constaté que les sommes payées étaient parfois de 25 pour cent supérieures aux sommes calculées en appliquant les tarifs du catalogue pour les instruments équivalents.

- Plus de 100 000 dollars ont été versés à une compagnie de travaux de plâtrage pour divers travaux de réparation dont le montant allait de 400 dollars à 7 000 dollars sans que des devis concurrentiels aient préalablement été reçus. Sur ce total, 36 000 dollars ont été versés pour des travaux effectués sans bon de commande. Nous avons relevé des exemples du même genre au profit d'entreprises auxquelles ont été confiés des travaux d'électricité, de climatisation, d'installation de systèmes d'alarme et de serrurerie.

Le recours systématique au service des achats permettrait au conseil de réaliser des économies grâce au jeu de la concurrence et aux possibilités d'achats en grandes quantités.

Ramassage scolaire

Possibilités de réduction des coûts à l'étude

En avril 1989, le conseil a approuvé une directive globale de gestion du ramassage scolaire définissant les rôles et responsabilités des utilisateurs et des prestataires des services de transport.

En outre, à la fin de notre vérification, le service des transports nous a informés qu'il étudiait plusieurs possibilités, parmi lesquelles :

- l'utilisation des transports en commun pour certains élèves;
- la mise en commun des itinéraires de ramassage avec ceux du Conseil scolaire de la Région de York; et
- la mise en place d'un horaire avancé pour le début et la fin des cours des élèves du secondaire (ce qui permettrait d'utiliser les mêmes autobus pour les élèves du secondaire et de l'élémentaire).

Le service des transports nous a informés que ces solutions pouvaient contribuer à une réduction considérable du coût des transports en autobus scolaires. Par exemple, le fait de décaler les heures de cours pour les élèves du secondaire de manière à réutiliser les mêmes autobus pourrait se concrétiser par une économie annuelle de plus de 1 million de dollars. Ainsi, pendant l'année scolaire 1990-91, deux écoles vont mettre des itinéraires en commun avec le Conseil scolaire de la Région de York. À elle seule, cette mesure devrait permettre au conseil des écoles séparées de réaliser une économie annuelle de 75 000 dollars.

Il convient également de remarquer que, comparativement aux conseils voisins, le conseil appliquait une des politiques de ramassage scolaire les plus généreuses. Compte tenu de la distance de ramassage scolaire, les élèves du conseil, particulièrement au niveau élémentaire, avaient généralement moins de chemin à parcourir à pied que ceux d'autres conseils scolaires.

Adjudication non concurrentielle des contrats de ramassage scolaire

En 1989, les dépenses engagées par le conseil pour assurer le transport des élèves se sont élevées à plus de 14 millions de dollars dont 8,6 ont été financés par le ministère de l'Éducation. Le conseil a utilisé les services de 14 compagnies de transport dont les quelque 600 autobus, mini-bus et taxis ont parcouru un total de 41 000 kilomètres par jour.

En 1988, pour la première fois, le conseil a lancé un appel d'offres pour les services de transport scolaire. **Nous avons constaté que cette initiative n'avait pas pleinement fait jouer la concurrence.**

- Le conseil n'a pas effectué une analyse complète des soumissions qui lui sont parvenues. Par exemple, le conseil n'a pas exigé, de la part des soumissionnaires, des renseignements suffisants quant au nombre de véhicules que les compagnies étaient prêtes à fournir aux tarifs soumissionnés et quant aux zones qu'elles desserviraient.

Vérification d'inspection, Conseil des écoles séparées catholiques de la Région de York

- **Le conseil n'a pas octroyé les contrats en fonction des moindres tarifs demandés par les soumissionnaires.** C'est ainsi que des compagnies se sont souvent vues affecter les mêmes itinéraires que ceux qu'elles desservaient avant l'appel d'offres. Les quelques changements effectués n'avaient rien à voir avec des questions de prix, malgré des différences de prix qui ont pu atteindre 20 pour cent.

  Nous avons étudié 83 des 823 itinéraires retenus pour l'année scolaire 1989-90 et avons calculé que l'attribution systématique des itinéraires aux compagnies les moins chères se serait concrétisée par une économie globale de 55 000 dollars.

Carences relevées au niveau des contrats

Le ministère exige que le conseil et les compagnies de transport définissent officiellement leurs responsabilités respectives, en ce qui concerne le ramassage scolaire, dans un contrat écrit. Nous avons constaté diverses carences dans les contrats conclus avec les 14 compagnies de transport pendant l'année 1989. Par exemple :

- Pour cinq de ces compagnies, aucun contrat écrit n'avait été conclu. En 1989, quelque 880 000 dollars ont ainsi été versés à ces compagnies, l'un des contrats s'élevant à 710 000 dollars.

- Le ministère a précisé les conditions minimales devant figurer dans un contrat écrit. Ces conditions précisent notamment «le nombre de places assises du véhicule à fournir, l'itinéraire ou les itinéraires, la longueur de chaque itinéraire, la fréquence des tournées de ramassage, l'école (les écoles) à laquelle (auxquelles) les élèves doivent être conduits, et le nombre estimatif d'élèves».

  Les contrats du conseil ne mentionnaient explicitement aucune de ces conditions. Les contrats se contentaient de préciser que «la compagnie de transport devra fournir des véhicules de grandeur suffisante en fonction du nombre estimatif d'élèves à prendre en charge sur l'itinéraire (ou les itinéraires)». En raison de cette carence du contrat, le conseil a fait sa demande de subventions en fonction des autobus fournis par la compagnie. Or, selon les directives du ministère, ce dernier ne devrait verser des subventions qu'en fonction de la capacité des autobus demandés par le conseil et non pas en fonction de la capacité des autobus fournis par la compagnie.

Trop-payés sur les notes de ramassage scolaire

Nous avons constaté des erreurs dans le calcul des tarifs quotidiens destinés à compenser les augmentations de salaires des conducteurs. Ces erreurs se sont soldées par des trop-payés.

Le service des transports était au courant de ces erreurs en octobre 1989 et en a informé les compagnies concernées. Toutefois, le conseil a continué de payer aux compagnies d'autobus des tarifs quotidiens supérieurs à ceux qui étaient spécifiés dans le contrat.

De septembre 1989 à mars 1990, quelque 71 000 dollars ont ainsi été payés en trop à six compagnies. En mars 1990, seule une compagnie avait remboursé un trop-perçu s'élevant à 16 000 dollars.

À la fin de notre vérification en avril 1990, le conseil continuait de payer des tarifs quotidiens excessifs à quatre compagnies. Le conseil nous a informés qu'il avait l'intention de recouvrer ces trop-payés, avec intérêt.

Amélioration souhaitable de la gestion des itinéraires de ramassage scolaire

Le ministère exige du conseil qu'il étudie les itinéraires de sorte qu'il y ait des places assises pour tous les passagers des autobus scolaires. De son côté, le conseil détermine les itinéraires en se basant sur les renseignements que lui envoient les écoles quant au nombre d'élèves pouvant bénéficier du service de ramassage scolaire.

Nous avons considéré qu'en améliorant sa gestion des itinéraires et du service de ramassage scolaire le conseil pourrait économiser de l'argent et en faire économiser au ministère. Les économies sous-mentionnées représentent les économies totales du conseil et du ministère.

- Pour 12 écoles, en 1989-90, nous avons comparé le nombre de places assises disponibles dans les autobus affectés au ramassage scolaire sur les itinéraires existants avec le nombre d'élèves admissibles. Pour sept écoles, les autobus n'étaient pas utilisés à plein et pour six d'entre elles, le nombre total de places assises dans les autobus était de 10 pour cent supérieur au nombre d'élèves autorisés à bénéficier du ramassage scolaire.

  Pour les sept écoles susmentionnées, nous avons estimé qu'en éliminant les autobus inutiles, une économie globale annuelle pouvant atteindre 380 000 dollars était envisageable.

- Le contrat conclu avec les compagnies d'autobus permet au service des transports d'établir des itinéraires «A» et «B». Lorsque les itinéraires ne sont pas trop longs, un autobus peut effectuer deux ramassages pour une même école avant le début des cours. Cette formule est généralement plus économique que celle qui consiste à faire effectuer le ramassage scolaire par deux autobus différents. Au moment de notre vérification, environ 15 pour cent des véhicules suivaient des itinéraires «B».

  Il aurait toutefois été possible d'augmenter le nombre d'itinéraires «B». Nous avons étudié le cas de trois écoles secondaires et avons constaté qu'en ce qui les concernait il existait 16 itinéraires représentant un temps de transport maximal de 30 minutes. Ce temps était suffisamment court pour que les autobus parcourent successivement un itinéraire «A» et un itinéraire «B». **Ainsi, si en 1989 on avait utilisé des itinéraires «B» au lieu d'avoir recours à un plus grand nombre d'autobus, on aurait pu réaliser une économie totale d'environ 200 000 dollars.**

- En novembre 1989, le service des transports a effectué une enquête d'un jour sur chaque itinéraire d'autobus. Il a été demandé aux conducteurs de prendre note du nombre d'élèves ayant pris l'autobus le jour en question.

Vérification d'inspection, Conseil des écoles séparées catholiques de la Région de York

Cette enquête a révélé que certains autobus n'étaient remplis qu'à 60 pour cent de leur capacité. La direction nous a informés que certains élèves autorisés à bénéficier du ramassage scolaire ne prenaient jamais l'autobus et que d'autres ne le prenaient qu'occasionnellement.

Le service des transports détermine les itinéraires et la capacité des autobus en fonction du nombre d'élèves admissibles habitant à l'intérieur de zones nécessitant la mise en place d'un ramassage scolaire. Aucune enquête n'est effectuée annuellement auprès des parents et des élèves pour déterminer s'ils ont l'intention d'utiliser le service de ramassage scolaire de manière régulière.

Pendant l'année scolaire 1989-90, le conseil a fourni un nombre suffisant de véhicules pour assurer le transport des quelques 23 500 élèves ayant droit au ramassage scolaire. **À supposer que seulement cinq pour cent de ces élèves refusent d'utiliser les services de ramassage scolaire du conseil, il s'ensuivrait une réduction du nombre d'autobus nécessaires, ce qui se traduirait par une économie annuelle de plus de 400 000 dollars.**

- Dans certains cas, le ramassage était effectué par plusieurs véhicules de faible capacité alors qu'on aurait pu utiliser un autobus de grande capacité ou des autobus ayant des places de libres. Par exemple, **nous avons étudié les 30 itinéraires de ramassage scolaire confiés à une compagnie qui ne mettait que des véhicules de faible capacité à la disposition du conseil et avons calculé que, pour quatre écoles, le conseil aurait pu faire une économie annuelle globale d'environ 75 000 dollars si des autobus de plus grande capacité avaient été utilisés.**

  Nous avons également examiné les itinéraires de ramassage scolaire pour cinq écoles élémentaires. Dans une de ces écoles nous avons constaté qu'un autobus suivait le même itinéraire qu'un autobus de plus grande capacité dans lequel des places étaient libres. **Grâce à une meilleure planification des itinéraires, il aurait été possible d'économiser un total de 45 000 dollars par an.** Après les entretiens que nous avons eus avec lui, le conseil a cessé d'utiliser les véhicules faisant double emploi et a manifesté son intention de revoir tous les itinéraires de manière à éliminer les problèmes de double emploi.

VERSEMENT DES SALAIRES

Aperçu

Pour l'année financière close au 31 décembre 1989, la masse salariale, salaires et avantages sociaux confondus, s'est élevée à 117 millions de dollars. Le versement des salaires est effectué par une banque et les employés sont payés toutes les deux semaines.

Notre vérification a consisté en un examen des contrôles financiers exercés sur le mode de versement et de gestion des salaires.

D'une manière générale, nous avons jugé que le versement des salaires faisait l'objet d'un contrôle financier adéquat et qu'il était conforme aux directives du conseil. Nous avons toutefois relevé des domaines où il serait possible d'améliorer la gestion des salaires.

Disparités dans le calcul des crédits d'ancienneté des enseignants

Les salaires des enseignants sont calculés en fonction d'un certain nombre de facteurs et notamment du nombre d'années d'ancienneté.

Les enseignants à temps partiel sont payés selon la même échelle des salaires que les enseignants à plein temps. Si un enseignant travaille toute l'année à la demi-journée, au point de vue de l'ancienneté, cette année de travail à temps partiel lui est comptée comme une année complète. **Il s'agit là d'une source de disparités étant donné que des enseignants n'ayant pas réellement la même expérience sont payés comme si c'était effectivement le cas.**

On nous a informés qu'il en avait toujours été ainsi au conseil. La convention collective des enseignants n'aborde pas la question du crédit du travail à temps partiel pour l'avancement sur l'échelle des salaires.

Nous nous sommes renseignés auprès de sept autres conseils scolaires y compris le Conseil scolaire de la Région de York. Ces conseils déterminent tous l'ancienneté en fonction du temps réel consacré au travail. Par exemple, pour bénéficier d'une année d'ancienneté sur son salaire, il faut qu'un enseignant travaille deux ans à mi-temps.

Au moment de la vérification, le conseil employait 140 enseignants à temps partiel. **À raison d'une économie moyenne d'environ 1 900 dollars par enseignant, le conseil aurait pu réaliser une économie totale d'environ 265 000 dollars en 1989-90.**

BUDGÉTISATION

Aperçu

Tous les ans, le conseil établit des budgets d'exploitation et d'équipement. Pour l'année financière close au 31 décembre 1989, le budget d'exploitation s'élevait à 172 millions de dollars. Le budget d'équipement sur cinq ans s'élevait, lui, à 400 millions de dollars, dont 114 millions de dollars environ affectés à 1989.

Budgétisation satisfaisante

D'une manière générale, la budgétisation a été jugée satisfaisante. L'Administration fournit au conseil les renseignements détaillés lui permettant d'établir un budget annuel. Le budget est examiné à l'occasion de multiples réunions. Par ailleurs, l'Administration identifie diverses possibilités de limiter le budget et de réduire le déficit.

Notre examen du processus de budgétisation du conseil, a toutefois révélé certains sujets de préoccupation.

Vérification d'inspection, Conseil des écoles séparées catholiques de la Région de York

- La direction lance le processus d'établissement du budget d'exploitation en septembre, mais le premier projet n'est présenté au conseil d'administration qu'après le début de la nouvelle année. Le budget définitif n'est approuvé que début mai, alors que l'année financière est commencée depuis quatre mois. À cette date, les programmes ont déjà été lancés et des dépenses engagées. On nous a informés qu'il s'agissait là d'une situation courante dans toute la province.

  Le problème est en partie lié au fait que le système d'informations du conseil était dépassé et imprécis et qu'il entraînait des retards dans la communication de renseignements budgétaires. On nous a informés que le nouveau système de comptabilité informatisée mis en place en 1990 allait accélérer le processus de budgétisation.

- **Aussi bien pour 1989 que pour 1990, l'établissement du budget définitif, de même que le déficit budgétaire, ne résultaient pas spécialement du processus de budgétisation du conseil.** Par exemple, pour 1990, le conseil a attendu que le conseil des écoles publiques de la Région ait fixé son taux d'imposition à 10,82 pour cent avant de fixer le sien à 11 pour cent.

  Selon les prévisions du conseil, pour équilibrer le budget 1990 il aurait fallu imposer une augmentation d'environ 30 pour cent de la taxe scolaire, au lieu des 11 pour cent qui ont été approuvés par le conseil d'administration.

- **La Loi sur l'éducation stipule que les conseils scolaires ne peuvent prévoir un budget déficitaire.** Si un conseil scolaire connaît un déficit, le montant du déficit doit être inclus dans le budget de l'année suivante. Sur autorisation du ministère, le déficit peut alors être financé au moyen des impôts locaux sur une période maximale de trois ans.

  En 1989 et 1990, le conseil d'administration a approuvé un budget déficitaire. Les déficits s'élevaient respectivement à 2,5 millions de dollars et 12 millions de dollars. Le conseil a écrit au ministère pour l'informer qu'un supplément d'imposition compenserait le déficit et équilibrerait le budget 1989. Toutefois, cet équilibrage ne s'est pas matérialisé. Pour 1989, le déficit réel s'est élevé à 5,2 millions de dollars. Pour 1990, le conseil n'avait préparé aucun plan de financement du déficit de 12 millions de dollars.

AUTRE POINT

Les subventions du ministère n'ont pas été dépensées comme convenu

- Le ministère assure le financement des micro-ordinateurs utilisés dans les salles de classe en vertu de son programme de systèmes de micro-ordinateurs éducationnels subventionnés (programme GEMS).

La subvention GEMS est approuvée et attribuée en fonction du nombre d'élèves des cycles élémentaire et secondaire. En 1989, le ministère avait approuvé une subvention de 791 000 dollars pour les écoles élémentaires et une subvention de 266 000 dollars pour les écoles secondaires en vertu de son programme GEMS.

Dans son rapport adressé au ministère quant à l'utilisation de la subvention accordée au titre du programme GEMS, le conseil a indiqué que la subvention avait été dépensée comme convenu alors qu'il n'en était rien. En fait 245 000 dollars avaient été dépensés pour les écoles élémentaires et 812 000 dollars pour les écoles secondaires. **Si des renseignements exacts avaient été communiqués au ministère, le conseil aurait touché une subvention inférieure d'environ 400 000 dollars à celle qu'il a perçue.**

- En vertu du Plan de subvention pour les immobilisations, le ministère finance l'achat de salles de classe en préfabriqué. En 1989, le conseil n'a acheté que 25 classes en préfabriqué pour 572 000 dollars, achat pour lequel il a perçu 507 000 dollars en subventions du ministère.

  Le conseil a installé 19 de ces salles de classe dans des écoles approuvées par le ministère. Les six autres salles ont été installées dans des écoles n'ayant pas reçu l'approbation du ministère, l'une d'elles ayant même été installée dans une école pour laquelle le ministère avait donné un avis tout à fait défavorable. **En conséquence, le ministère a versé environ 125 000 dollars de trop au conseil pour les six salles de classe en préfabriqué en question.**

RÉPONSE

Les observations ci-dessus ont été faites dans notre rapport daté du 31 août 1990. À la date limite de remise des réponses (14 septembre 1990), le conseil ne nous avait pas fait parvenir sa réponse.

CHAPITRE

3

OBSERVATIONS SUR LES VÉRIFICATIONS DES MINISTÈRES ET ORGANISMES DE LA COURONNE

CHAPITRE 3
OBSERVATIONS SUR LES VÉRIFICATIONS DES MINISTÈRES ET ORGANISMES DE LA COURONNE

3.1 Introduction

Les commentaires faits dans cette partie du rapport ont trait aux observations et aux recommandations résultant de vérifications effectuées auprès des ministères et des organismes de la Couronne.

Les commentaires concernant les ministères sont tirés des vérifications cycliques des ministères. Les vérifications sur lesquelles s'appuient nos commentaires ont eu lieu depuis notre dernier rapport annuel et sont répertoriées à l'Annexe 2.

Dans cette partie du rapport, l'expression «organisme de la Couronne» fait référence aussi bien aux organismes de la Couronne qu'aux sociétés de la Couronne. On trouvera à l'Annexe 3 et à l'Annexe 4, respectivement, les noms des organismes de la Couronne et des sociétés de la Couronne.

Les vérifications annuelles d'attestation des organismes de la Couronne ont pour principal objectif d'exprimer une opinion quant à la justesse des états financiers de ces organismes.

Parallèlement à ces vérifications d'attestation, notre bureau sélectionne un certain nombre d'organismes pour y faire des vérifications d'une portée plus vaste. Typiquement, nous étudions l'un des plus importants secteurs de fonctionnement d'un organisme pour y déceler les preuves que de bonnes pratiques de gestion, répondant aux soucis d'économie et d'efficience, y existent et que de bonnes méthodes d'évaluation de l'efficacité y sont suivies.

3.2 Surveillance inadéquate, établissements du ministère pour les handicapés mentaux, ministère des Services sociaux et communautaires

Le ministère des Services sociaux et communautaires gère 11 établissements qui logent et nourrissent environ 3 700 handicapés mentaux et leur assurent des soins. Durant l'année financière 1990, le ministère a consacré environ 260 millions de dollars au fonctionnement de ces établissements.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Notre vérification a compris des discussions avec les dirigeants ministériels ainsi que des visites dans trois établissements. Durant l'année financière 1990, ces trois établissements abritaient environ 1 200 résidents et ont dépensé 90 millions de dollars, ce qui représente 35 pour cent des dépenses des 11 établissements.

Nous avons évalué si le ministère :

- s'assurait que les fonds étaient judicieusement dépensés par ses établissements; et
- surveillait suffisamment le fonctionnement de ses établissements pour déterminer s'ils offraient des soins et des services convenables.

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

CONCLUSIONS

DÉPENSES DES ÉTABLISSEMENTS

Le ministère ne s'assurait pas que les fonds étaient judicieusement dépensés par ses établissements.

- **Bien que comptant 1 500 résidents de moins que dix années auparavant, les établissements avaient essentiellement le même nombre d'employés à leur service.**

PERTINENCE DES SOINS ET SERVICES

Le ministère ne surveillait pas suffisamment le fonctionnement de ses établissements pour déterminer si les handicapés mentaux recevaient des soins et des services adéquats.

- **Il n'y avait pas d'inspection des établissements.**

- **Bien que les mauvais traitements signalés fissent l'objet de mesures promptes et décisives, certaines preuves suggéraient que les mauvais traitements infligés aux résidents n'étaient pas toujours signalés.**

AUTRES POINTS

Les terrains et les bâtiments étaient sous-utilisés. Un établissement disposait de 260 acres de terrains, utilisés pour la dernière fois en mars 1986.

Contrairement à ce qu'exige la politique gouvernementale, plus d'un million de dollars provenant chaque année du fonctionnement des ateliers et cantines n'était pas remis au trésorier de l'Ontario.

HISTORIQUE

Durant l'année financière 1990, le ministère a assuré divers niveaux de soutien à environ 33 000 handicapés mentaux. Il y avait 8 000 personnes dans des maisons de soins infirmiers et des institutions, dont 3 700 (y compris 130 enfants) étaient placées dans les 11 établissements gérés par le ministère. Ces établissements employaient plus de 6 000 personnes.

En 1974, la province s'est engagée à offrir des possibilités de vivre en communauté aux handicapés mentaux. Depuis, le ministère encourage et soutient des programmes qui permettent à ces personnes de vivre aussi indépendamment que possible au sein de la collectivité. La politique et les plans à long terme du ministère sont décrits dans un document publié en mai 1987 et intitulé «Défis et possibilités : l'intégration communautaire des personnes mentalement handicapées». Cette politique précise que «la vie en institution n'est pas un modèle viable de services pour l'avenir». D'ici 2010, le ministère espère avoir transféré tous les résidents et les avoir placés dans des résidences au sein de la communauté.

D'ici 1994, le ministère a l'intention de fermer trois établissements qui abritent environ 450 résidents. D'ici la même date, il espère également avoir transféré 550 autres résidents des huit établissements restants dans des résidences au sein de la communauté.

Services sociaux et communautaires

Établissements du ministère pour les handicapés mentaux

Le ministère a établi des chiffres-cibles pour le transfert des résidents vers la communauté. Les trois établissements que nous avons visités sont parvenus à respecter ces objectifs en dépit du grand nombre de personnes qui vivent actuellement à domicile mais qui attendent d'être placées dans des résidences au sein de la communauté. Le ministère, dans son ensemble, a surpassé les cibles établies dans le cadre de ses plans à long terme.

OBSERVATIONS

DÉPENSES DES ÉTABLISSEMENTS

Dotation en personnel

Niveaux contestables de dotation en personnel

Le ministère a tenté à plusieurs reprises de régler les questions de normes de dotation en personnel dans ses établissements au cours des 15 dernières années. Ne pouvant se référer qu'aux normes en vigueur aux États-Unis (actualisées en 1971 et plus récemment en 1981), il était difficile, voire impossible, aux établissements de déterminer s'ils fonctionnaient avec efficacité. Il n'existait aucun fondement sur lequel s'appuyer pour établir des budgets sensés. Le financement était tout simplement déterminé en fonction du budget de l'année précédente, avec une majoration pour couvrir l'inflation.

En 1979 et 1989, les niveaux de dotation en personnel, le nombre de résidents et les coûts salariaux des 11 établissements étaient les suivants :

	Au 31 janvier 1979	Au 1er juin 1989	Augmentation (diminution)
Personnel préposé aux soins directs	2 910	2 980	70
Personnel professionnel :			
Ministère	840	885	45
Ministère de l'Éducation	165	0	(165)
Personnel administratif et services de soutien	2 230	2 300	70
	6 145	6 165	20
Nombre de résidents	5 230	3 700	(1 530)
Salaires et avantages sociaux (millions)	110 $	220 $	110 $

Comme le montre le tableau, en dépit d'une diminution de 29 pour cent du nombre de résidents durant ces dix années, le nombre des employés est resté essentiellement constant. Les coûts de personnel, par résident, ont continuellement augmenté en raison des augmentations de salaires et de la diminution du nombre de résidents, passant de 20 000 dollars par résident en 1979 à près de 60 000 dollars par résident en 1989 (soit 30 000 dollars par résident en dollars de 1979).

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

Interprétation contestable des résultats d'une étude sur la dotation en personnel

En décembre 1989, le ministère a achevé une étude sur la dotation en personnel. Nous avons examiné les facteurs qui, selon l'étude, justifiaient les niveaux actuels de dotation en personnel. Il est vrai que ces facteurs, considérés isolément, justifiaient un accroissement de personnel, mais nous estimons qu'ils étaient plus que compensés par le déclin du nombre de résidents.

- L'étude déclarait que la proportion des clients ayant besoin de soins plus intensifs avait augmenté. Elle indiquait que plus le handicap mental était prononcé, plus il fallait de soins, et plus il fallait donc de personnel.

  Nous avons noté que la proportion des clients ayant besoin de soins plus intensifs avait effectivement augmenté depuis 1981, mais que le nombre des clients dans chacune des catégories fonctionnelles avait diminué dans les trois établissements visités. Le total des résidents dans ces trois établissements avait baissé de 1 900 en 1981 à 1 200 en 1989. Durant cette même période, le nombre de personnes gravement handicapées avait chuté de 450 à 380.

- L'étude indiquait qu'une augmentation du nombre des programmes destinés aux résidents, comme la physiothérapie, les loisirs, la préparation à la vie autonome, etc. justifiait une augmentation des niveaux de dotation en personnel.

  Nous avons examiné les heures de programmes assurées aux résidents dans les deux établissements qui conservaient des statistiques à ce sujet. Dans l'un d'eux, le nombre moyen d'heures de programmes par résident avait augmenté de 33 par semaine en 1980 à 40 par semaine en 1989. Toutefois, le nombre total d'heures de programmes avait diminué de plus de 300 000 par année.

  Dans le second établissement, le nombre d'heures de programmes par résident avait diminué, passant de 37 par semaine en 1983 à 34 par semaine en 1989. Le nombre total d'heures de programmes avait diminué de presque 400 000 par année.

- L'étude indiquait également que davantage d'excursions étaient organisées dans la communauté, ce qui accroissait la demande en ressources pour les soins directs et les transports. Toutefois, neuf des 16 préposés aux soins directs que nous avons interrogés ont déclaré que le nombre total des visites organisées était resté le même, ou avait diminué.

Écarts entre les niveaux de dotation en personnel dans les établissements

En examinant l'ensemble des niveaux de dotation en personnel, nous avons relevé les différences suivantes parmi les 11 établissements du ministère, au 1er juin 1989 :

- Alors que le rapport moyen de dotation en personnel était de 1,7 employé par résident, les rapports variaient en fait de 2,2 dans le plus petit établissement (environ 70 résidents) à 1,4 dans le plus grand établissement (environ 850 résidents).

- Les coûts de dotation en personnel par résident, qui atteignaient une moyenne de 60 000 dollars pour l'année, allaient de 45 000 dollars dans l'établissement de 850 résidents à 85 000 dollars dans l'établissement de 70 résidents.

- Un établissement, situé dans le centre de l'Ontario, et qui comptait environ 100 résidents de moins qu'un autre établissement situé dans l'est ontarien, avait 60 employés de plus que lui. Les espaces physiques des deux établissements étaient certes différents, mais les deux établissements avaient des objectifs similaires, des profils similaires de clientèle et des installations similaires d'hébergement en salles.

Certains établissements avaient moins de résidents par salle que d'autres, mais le ministère n'avait pas quantifié les effets de ce facteur, pas plus que celui d'autres variables.

PERTINENCE DES SOINS ET SERVICES

Aperçu

Les établissements assurent des soins personnels (les résidents sont nourris, vêtus et lavés), des soins médicaux, des activités de modification du comportement, ainsi que des divertissements et des loisirs. Ils inculquent également aux résidents des compétences fondamentales (par exemple, faire sa toilette et se tenir à table) et des habiletés de survie en communauté (se servir du téléphone, voyager en transports en commun, faire des courses, prendre des médicaments).

Ces services sont conçus et assurés principalement par des conseillers qui ont reçu une formation universitaire, bénéficiant de l'appui d'autres professionnels comme des infirmiers, des médecins et des psychologues.

Pas de surveillance des soins donnés par les établissements

Un processus d'inspection des établissements permettrait de s'assurer qu'ils offrent des soins adéquats à leurs résidents. **Pourtant, le ministère n'inspectait pas les établissements.**

On nous a fait savoir que, jusqu'au milieu des années 1980, il existait un processus d'examens assurés par des professionnels oeuvrant dans le même domaine : des équipes regroupant des personnes bien informées du ministère et des établissements, représentatives des divers secteurs, étudiaient périodiquement tous les aspects du fonctionnement d'un établissement, y compris les soins assurés aux résidents. Les lacunes relevées par les équipes étaient signalées au bureau principal du ministère et aux établissements, en vue de mesures correctives.

La dernière vérification d'un établissement géré par le ministère a été effectuée par la direction de la vérification et de la révision du ministère en 1985. Cette vérification, comme celles qui ont précédé, se restreignait aux aspects financiers et aux questions de conformité aux politiques, et ne portait pas sur les soins aux résidents.

Le ministère inspecte périodiquement certaines résidences au sein de la communauté. Nous avons recommandé qu'il procède à de semblables inspections dans ses propres établissements.

Il semblerait que les mauvais traitements aux résidents ne soient pas toujours signalés

Les résidents des établissements dépendent souvent entièrement du personnel du ministère pour les soins les plus fondamentaux. Beaucoup d'entre eux doivent être nourris, vêtus et lavés par le personnel; beaucoup d'entre eux ne peuvent pas parler, ni communiquer autrement leurs besoins. Les contacts familiaux sont parfois peu fréquents et certains résidents ne reçoivent aucune visite de l'extérieur. En raison des problèmes de comportement qu'ont certains résidents (auto-mutilation, agression, pyromanie, etc.), de nombreuses salles sont verrouillées 24 heures sur 24.

Les résidents sont donc particulièrement exposés et vulnérables aux mauvais traitements. À tout moment, le personnel des établissements doit faire preuve de jugement et de patience.

En octobre 1989, le ministère a actualisé ses «Directives sur les rapports, les enquêtes et le suivi des allégations de mauvais traitements dans les établissements pour handicapés mentaux», qui dataient de 1978. Les nouvelles directives exhaustives ont été établies en consultation avec le Syndicat des employés de la Fonction publique de l'Ontario.

Ces directives exigent que les employés qui sont témoins ou ont connaissance de mauvais traitements, réels ou soupçonnés, signalent l'incident immédiatement à leurs superviseurs. Les employés qui ne s'acquittent pas de cette obligation sont passibles de sanctions disciplinaires. Les administrateurs de deux des établissements que nous avons visités appuyaient cette directive en versant des lettres de félicitations aux dossiers personnels des employés qui signalaient les mauvais traitements au personnel de direction de l'établissement.

Les indications portaient à conclure que, lorsque des mauvais traitements avaient été signalés et qu'on en avait établi la preuve, la direction de l'établissement et celle du ministère réagissaient promptement et décisivement. Ainsi, au cours des années 1986 à 1989, dans les trois établissements visités, 25 employés ont fait l'objet de sanctions disciplinaires pour avoir infligé des mauvais traitements à des résidents et ont été réprimandés, suspendus de leurs fonctions, renvoyés ou accusés de délit criminel.

Toutefois, il existait également des cas où aucune mesure disciplinaire n'avait été prise envers les employés qui s'étaient abstenus de signaler des mauvais traitements. Une enquête ministérielle de 1989 révélait que trois conseillers n'avaient pas signalé 17 incidents séparés de mauvais traitements, mettant en cause une attaque physique des résidents, au cours d'une année. Aucun des conseillers n'avait fait l'objet d'une sanction disciplinaire, pourtant exigée en vertu de la politique de l'établissement.

Services sociaux et communautaires

Établissements du ministère pour les handicapés mentaux

Les trois établissements visités ont enregistré le nombre suivant de cas de mauvais traitements signalés durant les années 1986 à 1989. Beaucoup de ces cas étaient graves, et comprenaient des attaques sexuelles et physiques des résidents.

Établissement	Nombre de résidents	Nombre de cas de mauvais traitements
N° 1	70	3
N° 2	430	31
N° 3	740	6

On peut mettre en doute l'exactitude de ces chiffres. L'établissement n° 3 détruit toutes les pièces relatives à des allégations de mauvais traitements dont la preuve n'est pas faite, car les syndicats s'inquiètent du tort que pourrait faire la non-destruction de tels documents à un employé innocent. Cependant, les administrateurs des deux premiers établissements, dont les employés sont eux aussi syndiqués, nous ont fait savoir qu'ils conservent toutes les pièces dans des dossiers confidentiels.

En étudiant les rapports des enquêtes ministérielles, nous avons aussi noté certaines circonstances suggérant que les mauvais traitements n'étaient pas toujours signalés :

- Dans l'établissement n° 2, 18 des 31 cas de mauvais traitements se sont révélés être valides. De ce total, 40 pour cent ont été signalés par des étudiants universitaires qui travaillaient temporairement dans l'établissement. Ce fait prêtait à penser que les employés permanents ne signalaient probablement pas tous les mauvais traitements.

- Deux enquêtes ont révélé que certains membres du personnel qui avaient été témoins de mauvais traitements s'inquiétaient d'être persécutés et harcelés par le reste du personnel s'ils signalaient les cas. Certains employés auraient donc pu montrer de la réticence à signaler les mauvais traitements par souci de leur propre sécurité.

- Selon un autre rapport, certaines preuves indiquaient que les employés n'avaient pas adéquatement étudié, communiqué ou suivi les allégations de mauvais traitements.

Une vigilance constante des employés, et le soutien immédiat de la direction, sont essentiels pour minimiser les cas de mauvais traitements infligés aux résidents.

AUTRES POINTS

Sous-utilisation des actifs

Par le biais du ministère des Services gouvernementaux (MSG) ou de la Société de développement de l'Ontario (SDO), le gouvernement de l'Ontario est propriétaire des terrains et des bâtiments qu'occupent les établissements. Une fois que le ministère des Services sociaux et communautaires a déclaré excédentaires des terrains ou bâtiments, le MSG ou la SDO décide de s'en défaire ou d'opter pour une autre solution.

Dans les trois établissements que nous avons visités, les terrains et les bâtiments étaient sous-utilisés :

- Un établissement avait un groupe de 25 maisons de familles. Seules 12 d'entre elles étaient utilisées pour loger des résidents; les 13 autres servaient de lieux de rangement ou de bureaux.

  Or, il y avait suffisamment d'espace non utilisé dans le bâtiment principal de l'établissement, à proximité de là, pour loger la majeure partie des lieux de rangement et des bureaux. Ceci aurait permis de mieux utiliser les 13 autres maisons. À titre d'exemple, on nous a fait savoir que le gouvernement local avait suggéré d'en faire des logements pour personnes à faibles revenus.

- **Un deuxième établissement disposait de 260 acres de terrains, utilisés pour la dernière fois en mars 1986, à des fins agricoles.** Ces terrains n'avaient pas été officiellement déclarés excédentaires par le ministère. Par conséquent, en dépit de l'intérêt considérable qu'avaient exprimé diverses organisations gouvernementales locales et provinciales pour cette propriété, les terrains sont restés inutilisés.

- Le troisième établissement disposait de deux bâtiments vides, d'une superficie supérieure à 30 000 pieds carrés, que le ministère n'avait pas déclaré excédentaires bien qu'il ait informé le MSG que ces bâtiments n'étaient pas utilisés.

Lors de notre vérification, le ministère n'avait transféré le contrôle d'aucune de ces propriétés.

Revenus et dépenses non déclarés

Les trois établissements visités percevaient des revenus bruts supérieurs à un million de dollars par année provenant de leurs ateliers et cantines. Cependant, contrairement à ce qu'exigeait la politique gouvernementale, ils ne remettaient pas ces revenus au trésorier de l'Ontario.

Les montants perçus étaient déposés dans des comptes bancaires locaux et servaient à payer des dépenses connexes aux ateliers et cantines. Les fonds restant dans les comptes bancaires étaient conservés par les établissements. Nous nous sommes inquiétés de cette situation, qui se prêtait à un mauvais usage des fonds.

Services sociaux et communautaires

Établissements du ministère pour les handicapés mentaux

En 1985, la direction de la vérification et de la révision du ministère a recommandé que le ministère établisse des directives sur les comptes rendus du fonctionnement des ateliers et cantines. Nous avons été informés que, bien que cette recommandation ait été acceptée, le ministère n'avait établi aucune directive.

RÉPONSE

La réponse du sous-ministre, datant du 14 septembre 1990, comprenait les commentaires suivants, axés très précisément sur les conclusions de notre rapport.

DÉPENSES DES ÉTABLISSEMENTS

Dotation en personnel

Niveaux contestables de dotation en personnel

«L'analyse du vérificateur compare les niveaux de dotation en personnel entre 1979 et 1989 et note «qu'en dépit d'une diminution de 29 pour cent du nombre de résidents durant ces dix dernières années, le nombre des employés est resté essentiellement constant». Pour que cette simple comparaison du nombre d'employés entre ces deux dates prenne son sens, il faut la placer dans le contexte des changements importants de fonctionnement survenus dans les établissements de Catégorie 1 (gérés par le ministère) *au cours de la dernière décennie.*

«La manière dont les établissements fonctionnent actuellement par rapport à 1979 reflète une nouvelle orientation des programmes pour les handicapés mentaux, qui leur reconnaît le droit d'obtenir le soutien voulu pour essayer de se réaliser pleinement. Ce potentiel de réalisation personnelle des handicapés mentaux est bien plus grand qu'on ne le pensait au début des années 1970, ce qui a profondément influencé les modes de prestation des services par les établissements.

«Les points suivants illustrent certains des changements survenus dans le fonctionnement des établissements et leurs répercussions très directes sur les besoins de dotation en personnel :

- *À titre de politique, le ministère a amélioré la qualité de vie des résidents dans les établissements de Catégorie 1 depuis 1979. Ainsi, l'Huronia Regional Centre logeait 60 résidents dans une salle unique en 1979. Aucun de ses résidents n'avait de vêtements personnels, de placard personnel, de toilette ou de douche privée. Chaque résident bénéficiait en moyenne de 45 minutes de programmes par jour. À tout moment, quatre employés s'occupaient de l'ensemble des 60 résidents.*

- *De nos jours, l'Huronia Regional Centre offre des unités résidentielles de type appartements, chacune logeant huit résidents. Chaque unité de quatre chambres a une cuisine séparée, une salle de séjour avec des meubles modernes, deux salles de bains avec accès pour chaise roulante à la douche et avec baignoire thérapeutique à élévateur, plus une grande terrasse extérieure. Chaque résident bénéficie d'au moins une demi-journée de programmes structurés, à l'extérieur de l'unité résidentielle, en plus des autres activités comme les sorties dans la communauté. En tout temps, deux employés s'occupent des huit résidents d'une unité.*

- *Jusque dans les années 1980, un nombre important de résidents des établissements de Catégorie 1 étaient hautement fonctionnels, souffrant seulement d'un retard mental très léger ou modéré. Ces résidents étaient, en fait, une main-d'oeuvre non rétribuée supplémentaire pour les établissements. Ils aidaient au bon fonctionnement quotidien des établissements, travaillant par exemple à la cuisine, à la buanderie et à l'entretien; ils aidaient même le personnel chargé des soins directs à s'occuper des autres résidents en salle. Le ministère estime qu'environ 500 résidents hautement fonctionnels accomplissaient de pareilles tâches dans les établissements de l'Ontario en 1979. Actuellement, non seulement la philosophie du ministère ne soutient plus une participation à grande échelle des résidents à ce type d'activités, mais la plupart des clients hautement fonctionnels ont quitté les établissements et vivent désormais au sein de la communauté.*

  En comparant uniquement le nombre d'employés rétribués dans les établissements de 1979 à 1989, le vérificateur n'a pas tenu compte de la réduction notable de la main-d'oeuvre disponible, causée par le changement dans la philosophie de fonctionnement du ministère et par la réduction subséquente du nombre de résidents dans les établissements.»

Interprétation contestable des résultats d'une étude sur la dotation en personnel

«Le ministère n'est pas d'accord quant à la conclusion du vérificateur voulant que les facteurs relevés dans l'étude ministérielle de 1989 sur la dotation en personnel indiquent une nécessité de réduire le personnel des établissements. Le vérificateur a uniquement considéré chacun de ces facteurs séparément, sans examiner comment tous ces facteurs, pris globalement, peuvent jouer sur les besoins en personnel.

«Depuis 1979, la proportion des résidents qui ont besoin de soins plus intensifs a augmenté, ce qui exige plus de temps et d'attention de la part du personnel. Ainsi :

- *Une grande partie des résidents actuellement en établissement ont des comportements à hauts risques. Par exemple, chez 81 pour cent de ces résidents admis en établissement, il y a un double diagnostic de retard mental et de trouble psychiatrique. En outre, chez 84 pour cent des résidents, au moins un autre trouble vient se greffer au handicap mental (les résidents sont par exemple sourds et aveugles, physiquement handicapés, atteints de handicaps multiples).*

- *Le nombre croissant d'appareils favorisant la mobilité des résidents exige une attention supplémentaire du personnel. En 1979, dans l'Huronia Regional Centre, on estime qu'il y avait 20 chaises roulantes manuelles pour l'ensemble des résidents non mobiles, qui restaient donc dans leurs salles. De nos jours, l'établissement dispose de 177 chaises roulantes manuelles et de 37 chaises roulantes et scooters électriques qui donnent aux résidents une mobilité accrue. Cette plus grande mobilité exige une attention plus grande du personnel (qui doit par exemple soulever les résidents et les mettre dans les chaises roulantes ou les en sortir, ou pousser les chaises roulantes manuelles).*

- *L'âge moyen des résidents en établissement a augmenté au cours de la dernière décennie. En 1979, environ la moitié des résidents en établissement avait moins de 25 ans. En 1989, plus de 80 pour cent ont plus de 25 ans. En 1989, la proportion des résidents âgés de plus de 56 ans avait augmenté de cinq pour cent.*

  Par suite des progrès de la médecine et de l'espérance de vie, les résidents âgés et les vieillards vivent plus longtemps et ont besoin davantage de soins que leurs homologues de 1979.

«Le ministère n'est pas d'accord quant à la conclusion du vérificateur disant que les besoins plus grands de personnel causés par une augmentation proportionnelle des résidents qui ont besoin de soins plus intensifs sont compensés par une diminution globale du nombre de résidents. Comme indiqué précédemment, les résidents actuellement placés en établissement bénéficient d'une attention beaucoup plus grande que celle qu'ils auraient obtenue en 1979, et ceci en raison du changement de philosophie apporté par le ministère pour répondre aux besoins de l'individu et l'aider à réaliser pleinement son potentiel.

«Le ministère conteste également la suggestion faite par le vérificateur selon laquelle la diminution des heures de programmes devrait entraîner une diminution du personnel. La diminution du nombre total d'heures de programmes observée par le vérificateur résulte en grande partie du fait que les résidents quittent les établissements depuis 1979, et n'a aucune corrélation directe avec les besoins en personnel pour les programmes particuliers offerts aux résidents des établissements.

«C'est l'évolution de l'orientation des programmes au cours de la dernière décennie, plutôt que la diminution des heures de programmes, qui a le plus de répercussions sur les besoins en personnel. Par exemple :

- *En 1979, les programmes offerts dans les établissements s'adressaient à des groupes comptant de nombreux résidents surveillés par seulement quelques employés, comme c'était le cas pour les ateliers. Depuis lors, ce type de programme a graduellement cédé la place à des programmes pour des groupes plus petits de résidents qui jouissent de l'attention d'un plus grand nombre d'employés, comme c'est le cas des programmes de formation à des aptitudes particulières. Ce type de programme qui fait plus grandement appel au personnel permet à chaque résident de bénéficier d'une attention, de soins ou d'une formation plus personnalisés.*

«Le ministère reconnaît que le nombre des «excursions» dans la communauté, organisées pour de grands groupes de 20 ou 30 résidents, a baissé. Toutefois, ces excursions ont été remplacées par des voyages individuels dans la communauté, ce qui exige davantage de personnel. Par exemple, alors qu'un groupe de 20 résidents voyageant en autobus pouvait être supervisé par cinq employés, un voyage individuel d'un résident dans la communauté requiert l'attention d'au moins un employé et souvent de deux, compte tenu du transport.»

Écarts entre les niveaux de dotation en personnel dans les établissements

«Bien que le ministère reconnaisse que les ratios et les coûts de dotation en personnel varient parmi les établissements de Catégorie 1, il ne pense pas que ces écarts constituent des irrégularités. De nombreux facteurs jouent sur les ratios et les coûts de dotation en personnel et ces facteurs diffèrent d'un établissement à un autre.

«Les facteurs qui jouent sur les ratios et les coûts de dotation en personnel dans les établissements comprennent notamment le nombre de résidents dont ils s'occupent, le nombre de patients qui ont besoin de soins directs spéciaux, le type d'unité d'habitation et le nombre de résidents dans chacune d'elles, l'espace total d'habitation dans chaque résidence, les normes minimales de dotation en personnel dans chaque résidence, le nombre de clients aux programmes de jour et la configuration physique de l'établissement (par exemple, un seul et unique bâtiment par opposition à plusieurs bâtiments plus petits occupant un grand terrain).

«Ainsi :

- *L'établissement qui, selon le vérificateur, assure des services à 70 résidents (avec un ratio employé-résident de 2,2 pour 1 et un coût de personnel de 85 000 dollars par résident) assure également des services d'apprentissage professionnel à 40 résidents de la communauté cinq jours de la semaine.*

  Compte tenu de ces 40 personnes supplémentaires, le ratio employé-résident se situerait entre 1,8 pour 1 et 1,4 pour 1 et le coût de personnel tomberait entre 14 000 dollars et 30 000 dollars par résident.»

PERTINENCE DES SOINS ET SERVICES

Pas de surveillance des soins donnés par les établissements

«Il est vrai que le ministère n'inspecte pas officiellement les établissements de Catégorie 1, mais divers processus, officiels ou non, sont en place pour s'assurer que les soins donnés aux résidents sont adéquats.

«Voici décrits, en quelques points, certains de ces processus :

- *Chacun des 11 établissements a un plan individuel de programmes pour chacun des résidents, de sorte à répondre à ses besoins spécifiques. La direction de l'établissement étudie au moins une fois par an ces plans individuels de programmes. Suite à ces examens, l'établissement modifie le mode de prestation des services à chacun des résidents.*

- *La procédure d'autorisation des programmes des établissements se fait, le cas échéant, conformément à la Loi sur les services à l'enfance et à la famille.*

- *Le Groupe des inspections publiques, qui relève du ministère du Procureur général, inspecte officiellement et périodiquement les établissements de Catégorie 1 et fait un rapport de ses inspections au ministère. Le ministère répond au rapport et y donne suite.*

- *Des professionnels qualifiés procèdent régulièrement à des inspections de santé et de sécurité au travail dans les établissements (par exemple, sécurité-incendie, normes diététiques). Le ministère prend toute mesure requise suite à ces inspections. En outre, les établissements sont régulièrement soumis à une inspection visant à déterminer s'ils respectent les règlements municipaux de sécurité-incendie et de santé.*

- *Les parents, les groupes de défense des droits et le personnel assurent une forme de surveillance continue et non officielle de la qualité des soins dans les établissements de Catégorie 1.*

«Le ministère sait combien il est important d'assurer des soins de haute qualité aux résidents des établissements. En fait, le ministère a déjà établi un processus d'examens faits entre professionnels d'un même secteur d'activités, dans le cadre de ses Normes à l'usage des procédures de comportement *dans les établissements de Catégorie 1, ce qui est l'un des aspects de la qualité des soins. Le ministère se servira de ce nouveau processus comme d'un projet pilote, afin d'examiner les avantages d'un processus global d'examens faits entre professionnels d'un même secteur d'activités, applicable à tous les établissements.»*

Il semblerait que les mauvais traitements aux résidents ne soient pas toujours signalés

«Le ministère est heureux de constater que le vérificateur reconnaît la détermination dont fait preuve le ministère pour réduire les cas de mauvais traitements aux résidents et pour agir promptement et décisivement suite à des allégations de mauvais traitements aux résidents.

«Toutefois, la suggestion faite par le vérificateur, selon laquelle le ministère aurait négligé d'appliquer sa politique de sanctions disciplinaires à certains employés qui n'avaient pas signalé des mauvais traitements, prête à confusion. La politique du ministère précise que les employés qui ne signalent pas les mauvais traitements s'exposent à des mesures disciplinaires; cependant, ces sanctions ne sont pas obligatoires; elles sont laissées à la discrétion de la direction de l'établissement qui a mieux connaissance de chacun des cas particuliers. Par exemple :

- *La direction de l'établissement a mené une enquête approfondie sur le cas des trois conseillers qui n'avaient pas signalé 17 incidents séparés de mauvais traitement et a décidé que des mesures disciplinaires envers eux n'étaient pas appropriées dans ce cas.*

«(Le vérificateur) *laisse entendre que de nombreux cas graves de mauvais traitements ne sont pas signalés dans les établissements. Toutefois, la seule preuve avancée par le vérificateur pour étayer cette suggestion est le nombre d'allégations justifiées de mauvais traitements faites par des étudiants universitaires dans un établissement, ce qui - selon le vérificateur - «prêtait à penser que les employés permanents ne signalent probablement pas tous les mauvais traitements». Le ministère a déterminé que les preuves du vérificateur ne sont pas complètes :*

- *Le ministère a soigneusement étudié la déclaration du vérificateur affirmant que, dans un établissement, 40 pour cent des allégations justifiées de mauvais traitements avaient été signalées par des étudiants universitaires; il a déterminé que, durant une période de trois années, 24 pour cent des cas d'allégations justifiées de mauvais traitements avaient été signalés par des étudiants engagés pour faire un travail supervisé dans cet établissement. Étant donné que les étudiants engagés pour un travail supervisé représentent 24 pour cent du personnel préposé aux soins directs dans l'établissement, le nombre de cas signalés par les étudiants dans cet établissement n'est pas disproportionné.*

«Le ministère croit que la réticence du personnel à signaler les mauvais traitements par souci de sécurité personnelle est minime. Toutefois, le ministère a déjà mis en place des systèmes destinés à apporter toute l'aide possible aux témoins dans chaque cas.

«Le ministère n'est pas d'accord avec la suggestion du vérificateur à l'effet que l'exactitude des statistiques sur les mauvais traitements aux résidents est contestable. Il est vrai que certains établissements conservent des statistiques uniquement sur les allégations justifiées de mauvais traitements, mais d'autres conservent des statistiques sur toutes les allégations de mauvais traitements, que la preuve en soit faite ou non. Le fait que les établissements recueillent différemment les statistiques ne permet aucunement de penser que les données sont contestables. Le ministère concède que la collecte des statistiques sur les mauvais traitements aux résidents n'est pas uniforme d'un établissement à un autre; il passera en revue ses procédures de tenue des dossiers pour tous les cas d'allégations de mauvais traitements.

«Comme le vérificateur l'a reconnu, le ministère est déterminé à donner suite efficacement et promptement à toutes les allégations de mauvais traitements. Dans le seul cas relevé par le vérificateur où il n'en a peut-être pas été ainsi, l'établissement a passé en revue les politiques et procédures du ministère avec le personnel concerné, pour que pareille situation ne se reproduise pas.»

AUTRES POINTS

Sous-utilisation des actifs

«Le ministère conteste la conclusion du vérificateur affirmant que les terrains et les bâtiments des établissements de Catégorie 1 sont sous-utilisés. Depuis quelque temps déjà, le ministère discute des utilisations possibles des propriétés actuellement non utilisées, et de celles qui le deviendront, avec le ministère des Services gouvernementaux (MSG), la Société de développement de l'Ontario, les gouvernements locaux et d'autres.

«Comme le vérificateur l'a noté, dans chaque situation, le ministère a discuté l'utilisation des propriétés des établissements avec le MSG ou la Société de développement de l'Ontario. Ainsi :

- *Depuis 1986, le ministère a négocié l'utilisation de 260 acres de terrains potentiellement excédentaires de l'Huronia Regional Centre avec le MSG et plusieurs autres parties intéressées. Ces discussions ont mené à l'annonce récente faite par la province indiquant que 53 acres de cette propriété seraient utilisés pour le futur quartier général de la Police provinciale de l'Ontario. Les discussions se poursuivent au sujet des 207 acres restants.*

«Le ministère continue de travailler en collaboration avec le MSG pour s'assurer que la province fait l'utilisation la plus judicieuse de toutes les propriétés et de tous les bâtiments des établissements une fois que le ministère n'en a plus besoin. Le MSG préside un comité interministériel au niveau provincial, chargé d'examiner les utilisations possibles des propriétés des établissements, avant et après qu'elles ne soient déclarées excédentaires. À l'échelon local, chaque administrateur d'établissement préside un comité chargé d'examiner l'utilisation future des propriétés et des bâtiments des établissements et de suggérer de possibles options d'utilisation au comité interministériel.»

Services sociaux et communautaires

Organismes pour les handicapés mentaux

Revenus et dépenses non déclarés

«Le ministère reconnaît que les revenus provenant des ateliers et cantines des établissements ne sont pas remis au trésorier de l'Ontario, alors que la politique gouvernementale exige qu'ils le soient. Les établissements utilisent ces revenus pour acheter des fournitures et du matériel en vue du bon fonctionnement continu des ateliers et cantines, et pour organiser des activités récréatives destinées aux résidents.

«Le ministère entamera des pourparlers avec le trésorier de l'Ontario pour remédier à cette situation. Selon l'aboutissement qu'auront ses discussions avec le trésorier, le ministère fera un examen de ses politiques internes régissant les dépenses et revenus des ateliers et cantines des établissements.»

3.3
Surveillance inadéquate des organismes pour les handicapés mentaux, ministère des Services sociaux et communautaires

En vertu de la Loi sur les services aux déficients mentaux, des subventions sont accordées à dix organismes à but non lucratif chargés d'assurer des soins aux personnes mentalement handicapées, placées en institutions et en foyers communautaires. Durant l'année financière 1990, le ministère a payé 48 millions de dollars en subventions de fonctionnement et d'équipement à ces organismes.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Nous avons procédé à des vérifications auprès de trois organismes dont les dépenses représentaient environ 50 pour cent (23 millions de dollars) des subventions totales accordées aux organismes durant l'année financière 1990. Nos vérifications ont également porté sur le bureau principal du ministère et deux de ses bureaux régionaux.

Nous avons examiné si le ministère :

- s'assurait d'une judicieuse utilisation des fonds par les organismes; et
- surveillait suffisamment le fonctionnement des organismes pour déterminer la qualité des soins et services.

CONCLUSIONS

DÉPENSES DES ORGANISMES

Le ministère ne s'assurait pas que les fonds étaient judicieusement dépensés.

- **La nécessité de construire deux bâtiments, d'un coût de 8 millions de dollars, était contestable.**

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

- **L'achat de biens et services se faisait souvent sans qu'on ait recours à un processus de sélection concurrentielle. Un organisme faisait appel à une société de services alimentaires depuis 18 ans, à un coût annuel supérieur à un million de dollars, sans appel d'offres concurrentielles.**

- **Deux organismes ont conservé irrégulièrement plus de trois millions de dollars de fonds excédentaires. L'un des organismes a également utilisé une partie substantielle des fonds de fonctionnement pour des immobilisations.**

- **Le ministère n'a pas pu expliquer l'écart significatif des coûts de fonctionnement entre les organismes.**

PERTINENCE DES SOINS ET SERVICES

Le ministère ne surveillait pas suffisamment le fonctionnement des organismes pour s'assurer que les handicapés mentaux bénéficiaient de soins et de services convenables.

- **Les organismes ne signalaient pas les événements graves au ministère. Par exemple, un organisme n'a pas informé le ministère de plusieurs décès.**

- **Les inspections faites par le ministère indiquaient que les soins étaient conformes aux attentes, alors qu'il y avait réellement des carences.**

HISTORIQUE

Le ministère finance dix organismes pour gérer des établissements de soins pour les handicapés mentaux. Ces organismes à but non lucratif sont dirigés par un conseil d'administration composé de représentants de la communauté. Ils assurent des soins à environ 800 adultes et enfants mentalement handicapés, dont 670 sont placés dans des établissements et 130 dans des foyers communautaires.

Le fonctionnement des organismes est entièrement financé par la province, exception faite des dépenses en capital qui sont co-financées par l'organisme et la province. La province obtient un recouvrement partiel auprès du gouvernement fédéral, conformément à l'Accord de financement des programmes établis et au Régime d'assistance publique du Canada.

Le ministère est responsable de surveiller le fonctionnement des organismes, par le biais de bureaux régionaux. En outre, plusieurs directions de soutien, oeuvrant à partir du bureau principal du ministère à Toronto, ont pour responsabilité d'établir les politiques et procédures régissant la prestation des soins aux handicapés mentaux.

OBSERVATIONS

DÉPENSES DES ORGANISMES

Nécessité contestable d'agrandir les établissements

En vertu de sa politique à long terme, le ministère se prépare à fermer aussi bien les établissements gérés par lui que ceux gérés par les organismes, pour intégrer les résidents au milieu communautaire propice à une vie autonome. Les résidents bénéficieront du soutien de services locaux, dans la communauté.

Services sociaux et communautaires

Organismes pour les handicapés mentaux

Selon le ministère, on ne devrait entreprendre de nouveaux et importants projets d'immobilisations que si :

- les immobilisations sont nécessaires pour éviter la détérioration de locaux et assurer la sécurité des résidents; ou
- la communauté, et non l'organisme, montre un besoin qui justifie les coûts encourus.

Centre de ressources

- **En mars 1989, un organisme a achevé la construction d'un centre de ressources pour abriter ses bureaux et services de soutien, qui occupaient auparavant des locaux en location. Le coût du centre se situe à environ sept millions de dollars.** Le ministère a approuvé et fourni un financement direct d'immobilisations de quatre millions. Le solde a été payé par l'organisme, bien que principalement financé à partir de subventions de fonctionnement ministérielles.

  Le bâtiment a une superficie totale d'environ 55 000 pieds carrés. Le personnel administratif et professionnel de l'organisme, qui regroupe 120 personnes, occupe des espaces de bureaux d'environ 21 000 pieds carrés. Les 34 000 pieds carrés restants sont divisés également entre des secteurs de services communs et de services de soutien.

- Sur les lieux de l'organisme, nous avons examiné une proposition architecturale datant de 1985. Cette proposition recommandait qu'un bâtiment du ministère des Services gouvernementaux, utilisé par cet organisme comme entrepôt de rangement, soit rénové et aménagé en espaces de bureaux. Les architectes notaient que le bâtiment, d'une superficie de 20 000 pieds carrés, permettrait d'aménager les espaces de bureaux nécessaires à un coût d'environ 1,4 million de dollars.

  La haute direction de l'organisme nous a informés que, si le ministère le lui avait demandé, elle aurait peut-être retenu cette proposition. Mais le ministère a déclaré qu'il n'avait jamais eu connaissance de la proposition en question.

- La section occupée par les services de soutien est constituée en grande partie d'une salle de radiographie, d'une cuisine, d'une piscine d'hydrothérapie et de salles de classe. Aucune étude de faisabilité n'a été effectuée pour justifier le besoin de telles installations dans la communauté.

  Durant notre vérification, nous avons observé que bon nombre des installations étaient sous-utilisées. Par exemple, la piscine d'hydrothérapie ne servait que durant 30 pour cent du temps disponible.

  Nous avons également contesté la nécessité d'une salle de radiographie, d'un laboratoire et d'une pharmacie uniquement faits pour les résidents de l'organisme. Les autres organismes que nous avons visités utilisaient les services d'établissements communautaires pour les radiographies, les tests sanguins, les médicaments, etc. de leur résidents.

L'organisme s'était récemment mis à la recherche d'autres utilisateurs possibles dans la communauté. Mais la seule autre association communautaire locale pour handicapés mentaux nous a dit que des ressources communautaires existantes répondaient déjà à ses besoins et qu'elle n'avait aucune intention de recourir aux services du centre.

- **Étant donné qu'il existait une autre possibilité de créer les espaces de bureaux voulus et que les installations du centre étaient sous-utilisées, la nécessité du centre nous est apparue contestable.** Nous avons également noté que l'organisme continuait de loger plus de 100 résidents dans un bâtiment du 19e siècle, inférieur aux normes recommandées. À notre avis, l'argent consacré à la construction du centre aurait pu être mieux utilisé s'il avait servi à intégrer certains de ces résidents à la communauté.

Centre de stimulation sensorielle

- **En juillet 1987, un organisme a achevé la construction d'un centre pour offrir des programmes de stimulation sensorielle et de développement à environ 100 handicapés mentaux.** Le centre comprend un grand gymnase ouvert et trois petites salles d'évaluation. **Son coût est supérieur à un million de dollars,** ce qui comprend le financement direct d'immobilisations de 600 000 dollars accordé par le ministère. Le solde a été payé par l'organisme, cette fois encore principalement à partir de subventions de fonctionnement ministérielles.

- En octobre 1985, l'Association pour l'intégration communautaire de l'Ontario avait exprimé ses réserves quant à l'approbation du projet, qui lui paraissait non conforme à la politique à long terme du ministère. Face à cette préoccupation, le ministre avait demandé que le directeur régional rencontre le conseil d'administration de l'organisme pour voir si ce conseil ne pourrait pas reconsidérer sa décision. En mars 1986, le conseil d'administration a reçu l'approbation du ministère et a commencé la construction du centre, citant pour cela le besoin d'agrandir ses espaces pour ses programmes. Mais le conseil d'administration n'avait pas évalué si la communauté avait besoin d'un tel centre.

- Une étude faite par l'organisme en novembre 1988 concluait que le centre était utilisé, en moyenne, bien moins de la moitié du temps. Cette étude prévoyait que la population à long terme des résidents de l'organisme diminuerait de manière notable d'année en année. Un groupe public qui a inspecté l'organisme en 1989 a remarqué lui aussi que le centre était sous-utilisé. Actuellement, seuls trois non-résidents utilisent les services offerts par le centre de stimulation sensorielle. **Vu ces circonstances, nous avons contesté la nécessité du centre.**

Faiblesse des contrôles sur l'acquisition des biens et services

Les organismes que nous avons visités suivaient généralement les directives ministérielles sur les appels d'offres, pour les contrats de construction. **Cependant, pour la plupart des achats d'autres biens et services, ils ne recouraient pas à un processus de sélection concurrentielle.** Ainsi :

- **Un organisme faisait affaire avec une société de services alimentaires depuis 1972. Le contrat, d'une valeur totale supérieure à un million de dollars par an, n'avait jamais fait l'objet d'un appel d'offres concurrentielles.** En 1987, la société de services alimentaires a mené une analyse montrant que le coût des services alimentaires par personne dans cet organisme était le plus bas parmi cinq hôpitaux sondés. Cependant, alors que de 1987 à 1989 le nombre des résidents de l'organisme a diminué de plus de 25 pour cent, les coûts d'alimentation sont restés essentiellement les mêmes.

  En avril 1988, l'organisme a obtenu l'opinion d'un avocat indiquant qu'il n'y avait aucune obligation juridique à lancer un appel d'offres pour ce contrat. Néanmoins, en dehors de toutes exigences juridiques, la prudence en affaires aurait voulu qu'on fasse un appel d'offres pour des achats d'une telle ampleur.

- Les achats d'équipement se faisaient fréquemment sans appel d'offres. Dans l'un des organismes, il n'y avait pas eu d'appels d'offres pour de l'équipement de services alimentaires, des fourgonnettes, du matériel de radiographie et une photocopieuse d'une valeur totale supérieure à 400 000 dollars.

  L'organisme nous a fait savoir qu'il n'avait pas connaissance des directives ministérielles relatives aux appels d'offres.

Nous avons également noté que les organismes ne prenaient pas les mesures appropriées en cas d'apparents conflits d'intérêt.

- Durant l'année financière 1986, une entreprise a été sélectionnée pour des services d'architecture, en vue de la construction du centre de ressources d'une valeur de sept millions de dollars. Les honoraires de l'architecte se chiffraient au total à 500 000 dollars environ.

  En passant en revue le processus de sélection suivi par l'organisme, nous avons noté que l'un des directeurs de l'entreprise sélectionnée avait été membre du conseil d'administration de l'organisme durant les huit années précédentes. L'entreprise avait été choisie par un comité de sélection mis sur pied par le comité exécutif du conseil d'administration. Parmi un total de 14 répondants, le comité de sélection avait retenu six entreprises pour sa liste restreinte et avait tenu une entrevue de 45 minutes avec leurs directeurs.

  Conformément aux règlements de l'organisme, l'architecte sélectionné avait déclaré être en conflit d'intérêt. En juin 1987, le ministère a examiné cette situation de conflit d'intérêt; il a conclu que le processus de sélection de l'architecte avait été honnête et répondait aux critères ministériels.

  On nous a fait savoir que l'entreprise sélectionnée avait été choisie en fonction de son importance, de son expérience, de ses réussites passées, etc. Toutefois, il n'existait aucune évaluation écrite du comité de sélection comparant les différentes entreprises et expliquant précisément pourquoi

celle-ci avait été classée en tête. Compte tenu du conflit d'intérêt, nous avons jugé que l'organisme aurait dû prendre des mesures particulières pour s'assurer qu'une liste de critères évaluables soit dressée et qu'une évaluation indépendante soit effectuée par chaque membre du comité, pour appuyer la décision.

- En 1974, un organisme a retenu les services d'un cabinet d'architectes pour préparer un plan directeur de rénovations physiques de ses bâtiments. Deux contrats de dessins architecturaux ont été accordés au cabinet d'architectes; l'un en 1983 pour 75 000 dollars et l'autre en 1987 pour 100 000 dollars. Ces deux contrats ont été octroyés sans processus de sélection concurrentielle.

  Le contrat de 1987 portait sur la construction du centre de stimulation sensorielle, qui a coûté plus d'un million de dollars. L'un des directeurs du cabinet d'architectes faisait partie du comité créé par le conseil d'administration de l'organisme pour étudier le besoin de construire ce centre. En raison de la participation continue de l'architecte au projet, nous nous sommes demandés si l'évaluation du besoin de construire le centre avait pu être objective. De plus, en l'absence d'un processus de sélection concurrentielle, nous nous sommes demandé si un usage optimal des fonds avait été fait.

Pas de recouvrement du revenu d'intérêt et du surplus de fonds

Au commencement de chaque année financière, chaque organisme doit soumettre un budget de fonctionnement au ministère, pour approbation. Le budget fournit le détail des dépenses estimées pour l'année. Une fois approuvées, les subventions de fonctionnement sont payées mensuellement, d'avance, à l'organisme.

À la fin de chaque année financière, chaque organisme doit soumettre au ministère un rapport annuel des dépenses de programmes, certifié par un comptable public agréé et par le conseil d'administration de l'organisme. Le ministère se sert de ce rapport pour vérifier et faire concorder les subventions payées à l'organisme.

Quand les dépenses réelles sont inférieures aux subventions, la politique du ministère exige le recouvrement du surplus. De même, elle précise que le revenu d'intérêt généré par des fonds ministériels doit être utilisé pour réduire les subventions futures aux organismes.

Néanmoins, dans deux des trois organismes que nous avons visités, les rapports annuels des dépenses de programmes ne comprenaient pas tout le surplus des fonds de fonctionnement et du revenu d'intérêt généré par les subventions ministérielles. Entre les années financières 1981 et 1989, nous avons calculé que ces montants non déclarés étaient les suivants :

	Surplus de fonctionnement	Revenu d'intérêt	Total
Organisme A	200 000 $	2 335 000 $	2 535 000 $
Organisme B	246 000	591 000	837 000

Les deux organismes traitaient ces fonds comme s'ils leur appartenaient. Par contre, le troisième organisme rendait l'intérêt de revenu et le surplus de fonds, ne conservant que les dons et les legs privés.

Durant cette période de huit années, les organismes A et B ont mené à terme plusieurs importants projets d'immobilisations d'un coût approximatif de 13 millions de dollars. En vertu de la Loi, les organismes sont tenus de financer au moins un tiers de leurs immobilisations à l'aide de fonds privés. La part de ces organismes dans ces projets atteignait presque cinq millions de dollars. **Mais de ce total, plus de trois millions de dollars ont été payés à même le surplus de fonctionnement et le revenu d'intérêt qui auraient dû revenir au ministère.**

En 1988, la direction de la vérification et de la révision du ministère avait elle aussi demandé que soit tirée au clair cette question du surplus des fonds de fonctionnement et du revenu d'intérêt sur les subventions ministérielles allouées à l'organisme A. Au moment de notre vérification, la question n'était toujours pas résolue.

Usage contestable des fonds de fonctionnement

Les directives du ministère précisent que toute immobilisation d'un montant supérieur à 15 000 dollars ne peut faire l'objet d'un co-financement qu'après une révision et une approbation distinctes du ministère. Le but est de s'assurer que les fonds gouvernementaux vont en premier aux besoins les plus urgents.

Notre examen des dépenses a révélé que, au fil des années, l'organisme A avait procédé à de nombreuses immobilisations avec les fonds de fonctionnement, souvent sans que le bureau régional du ministère n'en ait connaissance. Ainsi :

- L'organisme avait payé 167 000 dollars pour des fourgonnettes et 70 000 dollars pour de l'équipement de radiographie avec les fonds de fonctionnement, durant l'année financière 1988. Le budget approuvé d'équipement pour cette année-là était de 32 000 dollars.

  Le budget de fonctionnement de l'organisme pour l'année financière 1989 comprenait une somme de 86 000 dollars destinée à de l'équipement de diététique, qui aurait dû être traitée comme une immobilisation. En outre, ayant examiné un échantillon des dépenses de l'organisme, nous avons découvert 190 000 dollars d'immobilisations non admissibles, dont une somme de 78 000 dollars pour des ordinateurs et une autre de 45 000 dollars pour une fourgonnette.

  En dépit de ces achats, l'organisme avait un surplus de fonctionnement d'environ 100 000 dollars et 300 000 dollars, respectivement, pour les années financières 1988 et 1989.

- Lors d'une réunion du comité des finances/propriétés de l'organisme en janvier 1990, un membre de la haute direction a prévu un surplus de fonctionnement de 475 000 dollars dans les programmes financés par le ministère. Ce membre a indiqué au comité que la direction de l'organisme avait établi une liste des remplacements d'immobilisations, réparations importantes et dépenses exceptionnelles, classés par ordre de priorité, qui pourraient être payés à même le surplus des fonds de fonctionnement.

En examinant cette liste, nous avons noté que le plus gros des 475 000 dollars avait trait aux immobilisations, y compris plus de 235 000 dollars utilisés pour acheter de l'équipement informatique. Le bureau régional du ministère n'avait pas connaissance de cet achat d'équipement informatique.

Écart notable des coûts de fonctionnement entre les organismes

Le coût de prestation des services en établissement aux handicapés mentaux est généralement fonction de la gravité de leurs handicaps mentaux et physiques. Près de 80 pour cent des subventions de fonctionnement d'un organisme sont consacrés aux soins directs, aux salaires des professionnels et du personnel administratif.

Le ministère avait calculé les taux journaliers ou coûts moyens de services dans les organismes, par résident. Mais il n'avait pas déterminé si le taux en vigueur dans chacun d'eux était raisonnable.

Durant l'année financière 1989, les barèmes de coût des services dans deux des trois organismes que nous avons visités étaient les suivants :

	$/jour/résident	$/année/résident
Organisme A	167	61 000
Organisme B	129	47 000

Il n'a pas été possible d'établir de comparaisons avec un troisième organisme, car les livres de comptabilité de celui-ci n'indiquaient pas les coûts de fonctionnement de ses établissements et foyers de groupes.

L'organisme A avait le taux journalier le plus élevé, alors que la plupart de ses résidents étaient moins gravement handicapés que ceux de l'organisme B. Depuis 1982, le taux journalier de l'organisme B avait augmenté de plus de 30 pour cent, après rajustement pour inflation. Durant la même période, le nombre de ses résidents avait diminué d'environ 20 pour cent. **Ni le ministère ni ses bureaux régionaux n'ont pu expliquer ces anomalies.**

Nous avons recommandé que le ministère entreprenne un examen des coûts de fonctionnement dans tous les organismes, pour s'assurer qu'ils sont raisonnables.

PERTINENCE DES SOINS ET SERVICES

Des événements graves n'étaient pas signalés

Le ministère exige des organismes qu'ils signalent tout événement grave, et notamment tous les décès, les allégations de mauvais traitements et les blessures critiques.

Nous avons noté que dans un organisme, 15 résidents sont décédés de janvier 1988 à décembre 1989. **Le taux de mortalité était presque trois fois plus élevé que dans les autres organismes, et représentait 15 pour cent des résidents de l'organisme. Lors de notre vérification sur le terrain, les dossiers du bureau régional indiquaient qu'il n'avait reçu de rapports écrits que pour cinq des décès. Par la suite, le ministère nous a fait savoir que les renseignements sur six autres décès avaient été classés séparément et conservés temporairement à un autre étage du bureau régional.**

En examinant les procès verbaux du comité médical de l'organisme, nous avons remarqué que bon nombre des décès résultait de causes similaires. De plus, les procès verbaux indiquaient que des problèmes d'alimentation et de nutrition semblaient fréquemment contribuer à ces décès.

Suite à nos conclusions, le ministère a entrepris une enquête en janvier 1990 sur les 15 décès. Un rapport ministériel préliminaire a indiqué qu'une enquête exhaustive était requise. Un rapport final était attendu en septembre 1990.

Dans les trois organismes visités, nous avons observé que de nombreux autres événements graves n'avaient pas été signalés au ministère. Par exemple, nous avons étudié 10 pour cent des presque 1 000 incidents enregistrés par un organisme de janvier 1988 à février 1990. **Parmi eux se trouvaient six événements graves, dont un seul avait été signalé au ministère.**

Inspections inadéquates

Les soins aux résidents sont régis par la Loi sur les services aux déficients mentaux. Les résidents de moins de 18 ans sont également couverts par la Loi sur les services à l'enfance et à la famille. Lors de notre vérification, environ 550 adultes et 120 enfants vivaient dans les dix institutions gérées par les organismes.

La Loi sur les services à l'enfance et à la famille exige que le ministère émette des permis aux résidences pour enfants et surveille périodiquement les soins qui leur sont assurés. Ces inspections périodiques comprennent un examen de la dotation en personnel, de la formation des employés, des programmes de soins, des incidents graves, des soins médicaux et dentaires, et des mesures de sécurité. Les inspections ministérielles ont lieu une fois tous les trois ans. Les autres années, le ministère autorise généralement l'organisme à effectuer lui-même une inspection et à soumettre son rapport au ministère.

Certes, la majorité des résidents était adulte, mais il n'existait aucune disposition législative ou ministérielle précise pour exiger des inspections destinées à s'assurer que les soins étaient adéquats. Nos visites aux organismes ont confirmé que les résidences réservées aux adultes n'étaient pas incluses dans le processus d'inspection du ministère. Par conséquent, le ministère ignorait s'il y avait des problèmes quant à la qualité des soins offerts par ces résidences. Ainsi, alors que sa politique interne l'exigeait, l'un des organismes n'avait jamais évalué l'alimentation de ses résidents adultes placés en établissement. De telles évaluations sont importantes, car de nombreux handicapés mentaux ont des difficultés à manger.

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

On nous a fait savoir que certaines inspections portaient à la fois sur les enfants et les adultes, puisque ceux-ci étaient logés dans une même résidence. Nous avons noté plusieurs problèmes dans deux organismes où de telles inspections avaient eu lieu.

- **Les rapports d'inspection du ministère indiquaient que les événements graves étaient promptement signalés. Mais ils l'étaient rarement.**

- Lors des inspections, il fallait notamment vérifier si les résidents subissaient des examens médicaux, dentaires, de la vue et de l'ouïe au moins une fois par an. Toutefois, dans deux organismes, beaucoup de résidents n'avaient eu ni examen médical ni examen dentaire depuis plus d'une bonne année. En outre, dans l'un des organismes, la plupart des résidents étaient restés pendant plus de dix ans sans examen de la vue ou de l'ouïe.

- **Une inspection ministérielle faite en 1989 a montré que les besoins nutritifs des clients dans l'un des organismes étaient inadéquatement satisfaits. Mais l'organisme n'avait pas évalué les besoins nutritifs de la plupart de ses résidents.** De plus, au cours des deux années précédentes, le comité médical de l'organisme avait présenté de nombreuses recommandations sur la nutrition et les soins des résidents. **L'inspection ministérielle n'avait noté aucune des recommandations du comité, et n'y avait aucunement donné suite.** Lors de notre vérification, l'organisme n'avait toujours pas pris de mesures quant à un grand nombre des recommandations.

RÉPONSE

La réponse du sous-ministre, datée du 14 septembre 1990, indiquait que le ministère travaillait en rapport étroit avec les organismes ayant fait l'objet d'une vérification, pour s'assurer que des suites étaient données aux conclusions spécifiques. La réponse comprenait de plus les commentaires suivants :

DÉPENSES DES ORGANISMES

Nécessité contestable d'agrandir les établissements

«Le MSSC (ministère des Services sociaux et communautaires) n'est pas d'accord quant à la conclusion qu'un agrandissement des établissements n'était pas requis. Avant la création du centre de ressources, l'organisme gérait deux établissements résidentiels regroupés. L'un d'eux abritait environ 100 enfants et jeunes adultes, qui avaient grandement besoin de soins médicaux ou d'une surveillance intensive. Le bâtiment qu'ils habitaient était une simple maison de bois, à étage unique, louée à bail, construite à la fin des années 40 comme logement temporaire pour les travailleurs participant aux efforts de guerre.

«En 1981, l'organisme a commencé à élaborer un plan à long terme pour réduire l'utilisation de ses établissements désuets et pour créer un réseau de foyers de résidence au sein de la communauté. L'établissement mentionné ci-dessus était le premier visé par ce plan de réduction. Tous les résidents qui habitaient autrefois cet établissement vivent maintenant dans des foyers de groupe ou de famille, au sein de la communauté.

Services sociaux et communautaires

Organismes pour les handicapés mentaux

«Le centre de ressources est partie intégrante du système de services qui a permis à l'organisme de faire progresser ses plans de réduction des grands établissements. Notons également que le MSSC a également reçu des plans visant la réduction du second établissement. Le personnel du MSSC étudie actuellement ces plans.

«Le centre de ressources que mentionne le rapport de vérification sert à de nombreuses fins. Il offre toute une gamme de services de soutien comme des cliniques de placement, des soins palliatifs et des programmes de contrôle du comportement à des enfants et des adultes mentalement handicapés. Il assure aussi des services spécialisés de laboratoire et de pharmacie à la communauté. Il joue également le rôle d'un centre d'enseignement clinique.

«Quand les plans de soins aux résidents ont été établis, le MSSC et l'organisme ont conclu tous deux qu'il était judicieux de créer un établissement séparé pour les services de développement et les services cliniques aux non-résidents de l'organisme. Les besoins d'espaces pour d'autres services offerts par l'organisme à des handicapés mentaux vivant au sein de la communauté sont également intervenus au stade des plans.

«Les bâtiments existants mentionnés par le rapport de vérification, qui étaient disponibles pour les organismes, sont situés sur les terrains d'une grande institution. Rénover ces bâtiments n'était ni faisable, ni pratique, étant donné que le MSSC a pour politique d'encourager la prestation des services au sein de la communauté. C'est pourquoi il n'y a pas eu d'étude de faisabilité sur les bâtiments, comme l'auraient voulu les directives sur les études de faisabilité du MSSC. Le MSSC a entériné cette décision.

«On a envisagé la possibilité de disperser les services administratifs et les services de soutien un peu partout dans la communauté. Cependant, pour préserver l'interdépendance de ces services, on a décidé que la meilleure option était de les regrouper en un seul et même lieu. La proximité des services donne aux professionnels la possibilité de se rencontrer pour parler de cas précis et permet d'assurer aisément la formation et le perfectionnement du personnel. La preuve a également été faite, à cette époque, qu'un système de services dispersés était moins avantageux, financièrement, qu'un seul et unique centre de services.

«Le rapport de vérification indique également qu'il n'y a pas eu d'étude de faisabilité pour justifier le besoin d'installations de radiographie, de cuisine, de piscine d'hydrothérapie et de salles de classe. Des discussions considérables ont eu lieu au sein de la communauté médicale pour déterminer s'il y aurait moyen d'intégrer les services de laboratoire et de radiographie aux établissements généraux existants. On a conclu que ces centres fonctionnaient à capacité maximale et ne pouvaient pas combler les besoins de services de l'organisme. De même, la seule autre piscine d'hydrothérapie se trouvait dans un hôpital pour malades chroniques, et la demande excédait de loin la disponibilité d'heures de services. Comme la population cliente de cette piscine était de plus en plus âgée et physiquement handicapée, et que les changements démographiques indiquaient un besoin encore grandissant, on a pris la décision de construire une nouvelle piscine d'hydrothérapie. À l'avenir, le MSSC s'assurera que les documents requis pour justifier de telles discussions existent.

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

«Quant aux déclarations du vérificateur à l'effet que le centre de ressources, géré par l'un des organismes, et le centre de stimulation sensorielle, géré par l'autre organisme, sont actuellement sous-utilisés, le MSSC aimerait souligner que ces deux centres ont été construits pour répondre aussi bien aux besoins existants que futurs. Les deux organismes mentionnés dans la vérification travaillent avec des fournisseurs de services au sein de leur communauté respective pour s'assurer qu'un usage pertinent est fait de leurs centres. Par exemple, dans l'un des organismes, les salles de conseil et de réunion sont entièrement réservées par des organisations et des groupes locaux. Les deux salles de classe spécialisées sont utilisées à capacité maximale et l'aile de soins palliatifs sert régulièrement aux clients qui ont besoin de se reposer, en journée, des classes ou des programmes offerts dans l'établissement. Le conseil d'administration continuera de surveiller de près l'usage que la communauté fait des locaux et en rendra compte au MSSC.»

Faiblesse des contrôles sur l'acquisition des biens et services

«Le MSSC reconnaît qu'un appel d'offres concurrentielles est une méthode prudente et préférable. Cette position du ministère ressort des «Directives d'achats», actualisées pour la dernière fois par le MSSC en 1988. Étant donné la responsabilité qu'ont les conseils d'administration dans la gestion des organismes, ces directives sont communiquées aux organismes, qui ont toute liberté d'y recourir.

«Dans l'exemple du contrat de services alimentaires cité par le rapport de vérification, le MSSC est convaincu, suite au processus d'examen budgétaire, que les coûts de services alimentaires sont comparables à ceux d'autres grands organismes dans cette communauté. C'est pourquoi, bien qu'un processus formel d'appels d'offres soit préférable, il est peu probable que des économies importantes auraient pu en résulter.

«Le MSSC a pris les mesures nécessaires pour s'assurer que cet organisme connaisse les directives en matière d'achats.

«En ce qui concerne les conflits d'intérêt, le vérificateur affirme que les organismes n'ont pas pris les mesures voulues pour les transactions entraînant d'apparents conflits d'intérêt. Le rapport ne fait allégation d'aucune irrégularité. Toutefois, il indique que les justificatifs auraient pu être plus complets.

«Lorsqu'un organisme, quel qu'il soit, a un conflit d'intérêt, c'est à la corporation de régler la question conformément à ses règlements. En outre, quand le problème a trait à un consultant, celui-ci est directement tenu de rendre compte de ses activités à son association professionnelle. Il existe, dans ces associations, un processus fait pour régler les conflits d'intérêt. Le MSSC rappellera aux organismes de bien s'assurer qu'il existe une filière complète de vérification pour justifier les décisions.»

Services sociaux et communautaires

Organismes pour les handicapés mentaux

Pas de recouvrement du revenu d'intérêt et du surplus de fonds

«En 1985, le MSSC a instauré le Rapport annuel de dépenses pour les programmes (RADP), devant être utilisé par des programmes sélectionnés pour compléter l'information fournie dans les états financiers. Cette méthode de rapport a été conçue en consultation avec l'Institut ontarien des comptables agréés; elle fait appel aux connaissances expertes de vérificateurs externes pour certifier que l'apurement des comptes est conforme à la politique du MSSC. Chaque organisme reçoit des instructions techniques sur la manière de préparer le RADP, qui indiquent précisément les exigences du RADP.

«On fait actuellement un examen du processus pour répondre aux questions soulevées par les organismes et les bureaux régionaux à propos de la manière de remplir et soumettre les documents de RADP. Par suite de cet examen continu, on a apporté un certain nombre d'améliorations au fond et à la forme de ces documents. Plus précisément, le document de RADP 1988-89 comprenait une annexe complémentaire intitulée Apurement des subventions. Cette annexe exige de l'organisme qu'il calcule la subvention qui lui est due en fonction du financement prescrit, qu'il la compare aux paiements reçus et qu'il indique l'écart entre les deux. Les instructions précisent que le bureau régional décidera comment sera utilisée la différence, conformément à la politique du MSSC. Le MSSC espère que les vérificateurs externes ont vérifié les informations relatives aux subventions et paiements.

«Le rapport de vérification indique que deux des organismes n'avaient pas signalé tous les surplus de fonds de fonctionnement et de revenus d'intérêt provenant des subventions du MSSC.

«Un organisme (B) ne différenciait pas le surplus de fonctionnement et le revenu d'intérêt. Le montant donné représentait le cumul de dons, gains sur les fonds non destinés à des immobilisations de l'organisme et intérêts sur les surplus. Le MSSC a demandé à cet organisme de séparer les subventions du MSSC dans son fonds de fonctionnement et d'investir les surplus temporaires en espèces au bénéfice de ce fonds.

«Le rapport de vérification indique que, en vertu de la Loi, les organismes sont tenus de financer au moins un tiers de leurs immobilisations avec des fonds provenant de sources privées. Le rapport de vérification déclare que la part des organismes dans ces projets d'immobilisations avait été payée à même le surplus de fonctionnement et le revenu d'intérêt.

«Si l'on considère qu'un organisme (A) disposait d'environ 700 000 dollars provenant de la vente de sa propriété en 1972, et qu'en 1988 une campagne réussie de collectes de fonds lui avait permis de recueillir quelques deux millions de dollars, une importante partie du revenu d'intérêt provenait des sources mêmes de l'organisme. Aussi, la contribution en capital de l'organisme provenait-elle en majeure partie de sources appropriées.

«Par suite du processus de RADP, le MSSC est raisonnablement certain que les recouvrements appropriés ont maintenant été faits et que des mesures de suivi ont été prises pour s'assurer que les comptes rendus voulus seront présentés à l'avenir.»

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

Usage contestable des fonds de fonctionnement

«Le rapport de vérification indique que dans certains cas des immobilisations ont été effectuées à partir du fonds de fonctionnement, sans approbation préalable du MSSC.

«Les directives du MSSC précisent que toute immobilisation de plus de 15 000 dollars requiert l'approbation préalable du MSSC. Une directive financière provisoire sur le capital discrétionnaire a été rédigée pour élaborer davantage ces directives. Celle-ci reconnaît que les organismes peuvent avoir des immobilisations non anticipées en cours d'année, pour de l'équipement, des réparations ou des remplacements. Ces achats peuvent être approuvés, soit dans le cadre d'une subvention de fonctionnement, soit dans le cadre du capital discrétionnaire.

«Le MSSC se prépare actuellement à approuver cette directive de politique.

«Le MSSC tiendra compte des préoccupations exprimées dans le rapport de vérification quand il rédigera la version finale de sa directive et la communiquera à ses bureaux régionaux.»

Écart notable des coûts de fonctionnement entre les organismes

«Le rapport de vérification indique que les taux journaliers diffèrent. Le MSSC sait qu'il existe des écarts de taux journaliers entre les établissements. Toutefois, il faut noter que ce n'est pas à partir des taux journaliers qu'est décidé le financement des établissements de Catégorie 2 (gérés par des organismes). *Le MSSC finance les établissements de Catégorie 2 selon un budget global, en tenant compte des clients auxquels ils assurent des services, du programme offert et de la communauté où se trouve l'établissement.*

«Le MSSC reconnaît que le taux journalier est utile en tant que moyen de comparaison pour faire une analyse financière. Toutefois, même dans ces circonstances, il faut considérer de nombreux facteurs.

«Ces facteurs, souvent interdépendants, peuvent inclure les suivants :

- *l'âge des résidents et la gravité de leur handicap;*
- *le degré des programmes et la méthode de prestation des services;*
- *les écarts salariaux et la diversité des professionnels engagés;*
- *la portée des programmes aux non-résidents; et*
- *le nombre d'années d'existence des bâtiments et leur état.*

«Le MSSC procède actuellement à l'identification d'indicateurs de la variation des coûts, dont le personnel du MSSC se servira pour surveiller, examiner et justifier les coûts dans les établissements de résidents.»

Services sociaux et communautaires

Organismes pour les handicapés mentaux

PERTINENCE DES SOINS ET SERVICES

Des événements graves n'étaient pas signalés

«La conclusion indiquant que les organismes ne signalaient pas des événements graves inquiète beaucoup le MSSC. Les organismes sont tenus de signaler tout incident grave au bureau régional, par le biais d'une personne désignée, comme le superviseur de programmes ou le directeur régional.

«Deux ensembles de directives stipulent les mesures à prendre en cas d'événements graves. Il y a le Manuel des services en résidence aux personnes mentalement handicapées (très utilisé comme guide dans les établissements où les adultes sont plus nombreux que les enfants) et les Directives et procédures à suivre pour signaler les événements graves et faire un suivi (utilisées dans les programmes pour enfants financés ou autorisés en vertu de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille [LSEF]).

«La vérification a montré qu'il fallait revoir ces deux documents pour s'assurer qu'ils définissent clairement et uniformément ce qui constitue un événement grave. Le MSSC précisera également des mesures à suivre dans les cas où il n'est pas certain qu'un incident constitue un événement grave.

«Les bureaux régionaux ont pris des mesures immédiates pour s'assurer que tous les établissements de Catégorie 2 suivent les directives actuelles. Le MSSC demandera à ses bureaux régionaux de reconsidérer, avec les organismes et leurs conseils d'administration, l'obligation et la responsabilité qu'ont les organismes de signaler les événements graves. En outre, le MSSC donnera des directives pour que soient établies des procédures administratives permettant de documenter, dépister, analyser et suivre les événements graves signalés.

«Comme l'indique le rapport de vérification, le conseil d'administration d'un organisme a entrepris une enquête indépendante. Dans l'attente d'un rapport final, le conseil d'administration a pris des mesures pour mieux former le personnel dans le domaine de l'alimentation et de la nutrition. Le conseil d'administration a pris d'autres mesures de précaution et a notamment accru le nombre d'employés aux heures des repas ainsi que le nombre de préposés aux soins infirmiers durant chaque quart de service, afin d'assurer des soins de santé et des soins médicaux adéquats. Le MSSC analysera les recommandations de l'enquête indépendante pour déterminer si elles peuvent être appliquées à tous les organismes de Catégorie 2 dans la province.»

Inspections inadéquates

«Les vérificateurs affirment que «certes, la majorité des résidents étaient adultes, mais il n'existait aucune disposition législative ou ministérielle précise pour exiger des inspections destinées à s'assurer que les soins étaient adéquats».

«Les soins aux résidents vivant dans des établissements de Catégorie 2 sont régis par la Loi sur les services aux déficients mentaux. La Loi n'exige pas de permis pour les résidences pour adultes. Toutefois, les soins aux résidents qui ont moins de 18 ans sont régis par la LSEF, et celle-ci exige que les résidences pour enfants obtiennent chaque année un permis. Les établissements de Catégorie 2 couverts par cette Loi ont tous actuellement un permis.

«En outre, le Groupe des inspections publiques, relevant du ministère du Procureur général, inspecte périodiquement et officiellement les établissements de Catégorie 2 et présente un rapport d'inspection au MSSC. Le MSSC répond au rapport et en assure le suivi.

«La qualité des soins revêt une grande importance pour le MSSC. C'est pourquoi le MSSC instituera cette année un processus d'examens faits par des professionnels appartenant à un même secteur d'activités, dans les établissements de Catégorie 2, en coopération avec les conseils d'administration des organismes et les professionnels.»

3.4
Procédures inadéquates de surveillance des foyers pour personnes âgées, ministère des Services sociaux et communautaires

Les services sociaux du ministère destinés aux adultes assurent la plus grande partie du financement des foyers pour personnes âgées gérés par les municipalités et les organismes de bienfaisance, et veillent à la réglementation de leur fonctionnement. Durant l'année financière 1990, les paiements versés aux foyers pour les dépenses de fonctionnement se sont chiffrés à un total de 358,7 millions de dollars (289,8 millions de dollars pour les foyers gérés par les municipalités et 68,9 millions de dollars pour les foyers gérés par les organismes de bienfaisance).

Le programme des foyers pour personnes âgées est mené par le biais de 13 bureaux régionaux qui servent de contact principal avec les foyers. En outre, la direction des services aux personnes âgées, à Toronto, est responsable d'élaborer les politiques et les programmes pour les gens du troisième âge.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Nous avons effectué notre vérification à la direction des services aux personnes âgées et dans quatre bureaux régionaux situés à Hamilton, Toronto, North Bay et Peterborough. Nous avons interviewé des personnes clés, notamment le directeur de la direction ainsi que les chefs de la direction et des bureaux régionaux. De plus, nous avons accompagné le personnel du ministère dans ses visites à sept foyers pour personnes âgées, afin de mieux comprendre leur rôle et leur fonctionnement.

Nous avons évalué les procédures ministérielles en place pour surveiller la qualité des soins offerts dans les foyers pour personnes âgées.

CONCLUSIONS

SURVEILLANCE DE LA QUALITÉ DES SOINS

Nous avons conclu que les procédures ministérielles mises en place pour surveiller la qualité des soins étaient insuffisantes.

- **La fréquence et la portée des inspections n'étaient pas précisées.**

Services sociaux et communautaires

Foyers pour personnes âgées

- **Il existait peu ou pas de documents pour indiquer :**
  - **la fréquence et la nature des visites dans les foyers;**
  - **le suivi à assurer quand les directeurs médicaux des foyers ne remettaient pas les rapports annuels; et**
  - **la surveillance pour contrôler que les inspections annuelles de sécurité-incendie et les inspections mensuelles d'hygiène étaient faites.**
- **Les examens des services infirmiers étaient peu fréquents et ne permettaient pas de s'assurer que les soins offerts aux résidents répondaient à leurs besoins.**

HISTORIQUE

En date du 31 mars 1990, il existait 182 foyers (93 gérés par des municipalités et 89 par des organismes de bienfaisance) avec une capacité d'environ 28 700 lits, dont 12 900 lits pour les soins en établissement et 15 800 lits pour les soins prolongés. Les lits pour soins en établissement sont réservés aux résidents qui requièrent moins d'une heure et demie de soins infirmiers par jour, alors que les lits pour soins prolongés sont réservés aux résidents qui requièrent au moins une heure et demie de soins infirmiers, médicaux et personnels par jour.

Les résidents sont logés, nourris, reçoivent des soins personnels et médicaux, et bénéficient de toute une gamme d'activités récréatives. La quantité et le type de soins requis par les résidents varient, de même que la durée de leur séjour. Les patients peuvent souffrir de handicaps physiques et mentaux très divers. D'après les informations du ministère, environ 45 pour cent des résidents en foyer ont plus de 85 ans et la majorité des autres ont entre 65 et 85 ans.

OBSERVATIONS

SURVEILLANCE DE LA QUALITÉ DES SOINS

Aperçu

Bien que les conseils d'administration ou comités de gestion des foyers pour personnes âgées soient responsables du bon fonctionnement journalier des établissements, notamment des résultats des soins aux résidents et de la qualité et de l'efficacité des programmes, et qu'ils soient tenus d'en rendre compte, le ministère a la responsabilité d'inspecter les foyers pour s'assurer qu'ils se conforment aux diverses obligations imposées par leurs règlements respectifs.

La Loi sur les établissements de bienfaisance stipule qu'un superviseur provincial doit inspecter tout établissement de bienfaisance pour déterminer s'il respecte la Loi et ses règlements. La Loi sur les foyers pour personnes âgées et les maisons de repos précise que les maisons et foyers seront ouverts en tout temps raisonnable aux inspections d'un superviseur provincial ou autre(s) personne(s) désignée(s). Certaines des dispositions clés de ces deux Lois et règlements visent le maintien de normes adéquates de sécurité-incendie, d'hygiène, de diététique, de services médicaux et d'état des lieux. Les Lois ne font aucune référence à l'imposition de sanctions envers les maisons et foyers, en cas de non-respect.

Pour s'acquitter de ses responsabilités, chaque bureau régional a des superviseurs de programmes qui sont désignés superviseurs provinciaux par le ministère. Ils assurent la liaison principale entre le ministère et les foyers. Il leur appartient de veiller à ce que les foyers offrent des soins adéquats aux résidents et que les dispositions des règlements sont respectées. De plus, les superviseurs sont tenus de fournir des conseils aux foyers, de prendre connaissance de tout problème survenu dans les foyers et d'informer la haute direction du ministère. De nombreux superviseurs de programmes contribuent également à la prestation de plusieurs autres programmes du ministère.

En outre, les superviseurs de programmes peuvent demander à des conseillers de santé, au bureau principal à Toronto, de procéder à une étude du fonctionnement des foyers. Trois conseillers en soins infirmiers, un diététicien et un conseiller médical à temps partiel font partie du personnel. Les bureaux régionaux peuvent engager des professionnels de ces secteurs, à l'échelle locale, pour faire des études spécialisées. Il incombe aux superviseurs de programmes de donner suite à toute recommandation présentée par ces conseillers. C'est pourquoi la bonne gestion du programme des foyers pour personnes âgées dépend en grande partie du travail des superviseurs.

Procédures d'inspection encore inadéquates

Dans notre vérification de 1986, nous avions conclu que les procédures d'inspection ne suffisaient pas pour s'assurer que les foyers respectent les normes de soins et de sécurité des résidents. Nous avions signalé que la fréquence et la portée des inspections n'étaient pas précisées, que les inspections effectuées restaient peu fréquentes, et que la documentation était insuffisante sur les résultats des inspections ainsi que sur les activités de suivi relatives aux carences relevées. Durant la présente vérification, nous avons noté des défaillances similaires.

Nos discussions avec les superviseurs de programmes aux quatre bureaux régionaux, ainsi qu'un examen des dossiers de 21 des 75 foyers dont ils avaient la responsabilité, ont indiqué que :

- **Les superviseurs de programmes n'avaient pas dressé de plans annuels prévoyant la fréquence des visites dans les foyers, et l'objectif de telles visites.**

- Les superviseurs de programmes s'acquittaient de leurs responsabilités en faisant des visites non officielles auprès de la haute direction ou des membres du conseil d'administration des foyers. Cependant, comme les documents versés aux dossiers étaient peu nombreux, voire inexistants, nous n'avons pas pu déterminer avec quelle fréquence ils visitaient les foyers, ni ce qu'ils accomplissaient durant leurs visites.

- Généralement, les superviseurs de programmes avertissaient les foyers de leur visite avec un long préavis. Il se peut donc que les conditions existant dans les foyers au moment des visites n'étaient pas représentatives de celles prévalant durant le reste de l'année.

- Les superviseurs de programmes se considéraient comme des agents de liaison entre les foyers et le ministère. Ils ne se sentaient pas qualifiés pour procéder à des examens spécialisés des soins infirmiers et de la diététique. En outre, ils n'en avaient pas le temps, vu leurs nombreuses autres responsabilités.

- **Les rapports médicaux manquaient aux dossiers pour 14 des foyers et il n'existait aucun document indiquant que les superviseurs de programmes aient donné suite à cette absence de rapports.**

  Conformément aux règlements, le directeur médical d'un foyer doit remettre un rapport annuel au ministère et au conseil d'administration ou au comité de gestion du foyer. Dans ce rapport, le directeur doit résumer : l'état général de santé des résidents; les services de soins infirmiers, d'activités et autres services thérapeutiques offerts aux résidents; et toute recommandation considérée nécessaire pour veiller à la santé et au bien-être de tous les résidents.

- **Il n'existait guère de preuves que les superviseurs de programmes aient surveillé le résultat ou la fréquence des inspections faites par d'autres autorités. Par exemple, 20 dossiers ne comprenaient aucun document quant aux inspections de sécurité-incendie ou d'hygiène.**

  Conformément aux règlements, le conseil d'administration ou le comité de gestion du foyer doit s'assurer que le bureau du directeur des incendies ou le service local des sapeurs pompiers fait chaque année des inspections de sécurité-incendie dans le foyer. En outre, les règlements et la politique du ministère exigent que les conditions d'hygiène dans les foyers fassent l'objet d'inspection mensuelle, avec l'aide de la circonscription sanitaire locale.

Toutefois, nous avons noté que lorsque le ministère prenait connaissance de problèmes relatifs à la sécurité ou au bien-être des résidents dans un foyer, le superviseur de programmes parlait de ce problème avec la direction du foyer et surveillait adéquatement les mesures prises.

Examens des soins infirmiers encore peu fréquents

Dans notre vérification de 1986, nous avions signalé qu'en raison du petit nombre de conseillers de santé au ministère, le nombre d'examens spécialisés était resté très limité. Lors de notre vérification actuelle, nous avons noté que les examens de soins infirmiers restaient encore peu fréquents.

Dans les quatre bureaux régionaux que nous avons visités, notre étude sur le recours aux services des conseillers en soins infirmiers a révélé que :

- Pour deux bureaux régionaux, les derniers examens des soins infirmiers avaient eu lieu en janvier 1989 et mars 1988.

- Un autre bureau régional n'avait fait aucun examen de soins infirmiers depuis 1987. Au moment de notre vérification, ce bureau régional avait engagé un conseiller en soins infirmiers pour procéder à un examen dans l'un de ses foyers.

- Le quatrième bureau régional avait engagé deux conseillers en soins infirmiers en 1987 pour mener une enquête exceptionnelle dans chacun des 24 foyers de bienfaisance de sa région. En mai 1990, 20 de ces examens étaient achevés.

En outre, un seul examen de soins infirmiers avait eu lieu durant les trois dernières années dans 12 des 21 foyers que nous avons étudiés. Ces examens sont faits pour évaluer la capacité des foyers à assurer des soins de qualité, en considérant les niveaux de dotation en personnel, les systèmes, les politiques et les procédures, les programmes d'assurance de la qualité. **En comparaison, au ministère de la Santé, des conseillers en application des règlements (infirmiers) visitent les foyers privés de soins infirmiers chaque année et procèdent à des examens exhaustifs; ces examens comprennent les tests faits durant les examens des soins infirmiers ainsi que les tests faits pour déterminer si les soins donnés aux résidents correspondent à leurs besoins.**

Précédemment, les conseillers en soins infirmiers du bureau principal du ministère faisaient indépendamment des examens dans des foyers autres que ceux qu'ils étaient chargés d'examiner par les superviseurs de programmes. Mais actuellement, les conseillers ne visitent les foyers que si le superviseur de programmes le demande et si le conseil d'administration ou le comité du foyer est en faveur d'un tel examen. Notons aussi que le conseiller médical du bureau principal avait accepté des responsabilités supplémentaires et n'avait pu visiter aucun foyer récemment.

Une fois de plus, nous avons recommandé que, dans le cadre de la surveillance des foyers pour personnes âgées assurée grâce aux inspections que mènent les superviseurs de programmes et aux examens que font les conseillers en soins infirmiers :

- le ministère élabore un processus systématique d'inspection aussi bien pour les superviseurs de programmes que pour les conseillers en soins infirmiers, afin que ceux-ci inspectent tous les foyers avec une fréquence raisonnable et présentent un rapport. Ce processus devrait inclure des mesures permettant de s'assurer que les soins donnés aux résidents correspondent à leurs besoins.

- toutes les autres activités de surveillance menées par les superviseurs de programmes soient documentées, afin de pouvoir retracer le rôle de ceux-ci, les problèmes rencontrés par eux et les solutions suggérées. Ces dossiers aideraient à déterminer la nature et la fréquence des inspections jugées nécessaires pour chacun des foyers.

- il serait utile que les superviseurs de programmes déclarent le temps qu'ils ont approximativement consacré aux principales activités de chaque programme. Ceci aiderait la direction à prendre des décisions de fonctionnement et d'attribution des ressources, sur le plan de la dotation en personnel et de la fréquence des inspections.

Services sociaux et communautaires

Foyers pour personnes âgées

RÉPONSE

Le sous-ministre a répondu le 14 septembre 1990.

Procédures d'inspection encore inadéquates

«Votre rapport déclare que la fréquence et la portée des inspections ne sont pas clairement précisées et que l'équipe de vérification a trouvé peu de documents relatifs aux objectifs et à la fréquence des visites faites par les superviseurs de programmes. Plus précisément, il est dit que les documents faisaient défaut pour les rapports des directeurs médicaux et les inspections des responsables locaux de la sécurité-incendie et de l'hygiène.

«Je suis ravi que votre rapport reconnaisse que la responsabilité du fonctionnement quotidien des foyers, y compris les résultats des soins aux résidents et la qualité des programmes, incombe aux conseils d'administration et aux comités de gestion. Nous reconnaissons que cette orientation traduit une démarche différente de celle suivie par le ministère de la Santé dans ses relations avec l'industrie des maisons de soins infirmiers, principalement aux mains du secteur privé.

«Je suis également heureux de votre constatation à l'effet que, «lorsque le ministère prenait connaissance de problèmes relatifs à la sécurité et au bien-être des résidents dans un foyer, le superviseur de programmes parlait de ce problème à la direction du foyer et surveillait adéquatement les mesures prises».

«Comme vous le savez sans doute, la responsabilité des programmes de maisons de soins infirmiers et des foyers pour personnes âgées a été transférée à la Direction des services en établissement de notre Division de la santé communautaire et des services de soutien, nouvellement formée. Notre document intitulé «Stratégies de réaménagement» traduit clairement notre décision de politique qui nous conduit non seulement à instaurer un nouveau cadre uniforme de financement, mais aussi à établir des normes et des attentes uniformes de programmes et à définir une nouvelle orientation pour la protection de l'intérêt public dans ces établissements.

«Sur le dernier point, signalons que nous définissons actuellement un nouveau rapport d'obligation redditionnelle, fondé sur les meilleurs éléments de nos structures actuelles. Des conseillers en application des règlements, dans chacun des 14 bureaux locaux de la division, veilleront régulièrement au respect de nos nouvelles normes dans les foyers pour personnes âgées et les maisons de soins infirmiers, et aideront les superviseurs de programmes à faire la liaison entre le gouvernement et ces établissements de soins à long terme. Une équipe centrale d'application des règlements, similaire à celle qui s'occupe actuellement des foyers pour personnes âgées nécessitant une méthode plus «directe» et interventionniste, sera conservée pour traiter avec les maisons de soins infirmiers et les foyers pour personnes âgées où la surveillance locale du respect des règlements échoue. Nous ferons un choix parmi nos options d'obligation redditionnelle selon la performance établie d'un établissement, et non selon sa catégorie (publique ou privée).

«Entre temps, j'ai demandé à mon personnel de la Division des opérations de reconsidérer ce qu'il attendait des superviseurs de programmes, quant à la fréquence des visites dans les foyers. Nous reconsidérerons également nos méthodes de tenue des dossiers sur la manière dont les foyers pour personnes âgées répondent aux attentes du ministère, ainsi que sur les normes de sécurité-incendie et de santé que d'autres font respecter.»

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

Examens des soins infirmiers encore peu fréquents

«Les conseillers professionnels du MSSC [ministère des Services sociaux et communautaires], employés au bureau central du ministère, travaillent pour appuyer les requêtes des superviseurs de programmes oeuvrant sur le terrain et pour y donner suite. Bien que ce personnel soit soumis à des demandes pressantes de la part des gens sur le terrain, la création de la Direction des services en établissement nous a permis de concilier les ressources consultatives des deux anciennes directions, regroupant ainsi les professionnels de la médecine, les services infirmiers, les services alimentaires et les cadres de soins. Ce personnel est maintenant disponible pour appuyer les employés des opérations dans les bureaux de région de la division, par un travail de collaboration. Nous considérons cette équipe de consultation comme un élément clé de la fonction de soutien aux opérations qui sera conservée au bureau central de la division, à plus long terme.»

3.5
Systèmes informationnels de gestion, ministère des Services correctionnels

La Direction des systèmes informationnels de gestion a élaboré, et met en oeuvre actuellement, un Plan stratégique quinquennal pour les systèmes informationnels dont le coût en capital est établi à 28 millions de dollars et les frais annuels d'exploitation à 5,7 millions de dollars. Au cours de l'année financière 1990, les dépenses se sont élevées à 5,3 millions de dollars en frais d'exploitation de la direction et à 8,6 millions de dollars pour la mise en oeuvre du plan.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Nous avons examiné les principales fonctions de la Direction des systèmes informationnels de gestion.

Notre objectif était de déterminer :

- si les ressources informatiques avaient été acquises économiquement et utilisées efficacement; et
- si le matériel, le logiciel et les données avaient fait l'objet de mesures de protection contre les pertes, l'emploi abusif ou la destruction.

CONCLUSIONS

ACQUISITION ET UTILISATION DES RESSOURCES

Dans la plupart des cas, les ressources informatiques ont été acquises économiquement et utilisées efficacement. Toutefois, notre examen nous a amenés à conclure que :

- **la décision d'avoir recours à un seul fabricant de micro-ordinateurs s'était soldée par un surcoût de 800 000 dollars; et**
- **les contrats passés avec certains experts-conseils avaient été fractionnés, ce qui avait éliminé la nécessité d'avoir recours à un appel d'offres.**

Services correctionnels

Systèmes informationnels de gestion

SÉCURITÉ DES SYSTÈMES INFORMATIQUES

Le matériel informatique a été protégé contre les pertes, l'emploi abusif ou la destruction mais d'importantes lacunes ont été relevées en ce qui concerne la protection des logiciels et des données. Ainsi, nous avons constaté que :

- **les données conservées dans l'unité centrale étaient insuffisamment protégées contre toute modification ou divulgation non autorisée;**
- **aucune directive n'avait été mise en oeuvre pour contrôler la longueur et la teneur des mots de passe des utilisateurs, ce qui a permis l'utilisation de mots de passe que des personnes non autorisées auraient pu facilement deviner; et**
- **une application sur micro-ordinateur était insuffisamment protégée pour empêcher un accès non autorisé à des données personnelles confidentielles.**

HISTORIQUE

Au cours des quatre dernières années, la Direction des systèmes informationnels de gestion s'est essentiellement consacrée à la mise en place d'un système de gestion des contrevenants qui devait être mis en oeuvre sur une unité centrale et devait être accessible à 1 000 terminaux installés dans des bureaux répartis dans toute la province. La direction a estimé que le système, qui constitue la clé de voûte du plan stratégique, traitera 113 millions d'opérations par an, à la poursuite des contrevenants sous la responsabilité du ministère.

À ce jour, des dépenses s'élevant à 15 millions de dollars ont été consacrées à l'acquisition de matériels et de logiciels et à l'élaboration de systèmes. L'établissement d'un lien entre les applications traitant des ressources financières et humaines, d'une part, et le système de gestion des contrevenants, d'autre part, reste une des tâches à accomplir pour compléter la base interne de données.

OBSERVATIONS

ACQUISITION ET UTILISATION DES RESSOURCES

Les normes des micro-ordinateurs ont entraîné des surcoûts

En 1986, des micro-ordinateurs fabriqués par une grande compagnie d'informatique ont été spécifiés comme matériel normatif du ministère. À la date de la vérification, le ministère avait acheté 735 micro-ordinateurs à cette compagnie. Ces ordinateurs étaient alors, et continuent d'être, plus coûteux que des micro-ordinateurs compatibles d'autres compagnies.

Divers fournisseurs ont fait des soumissions concurrentielles mais on avait exigé d'eux que les prix proposés s'appliquent à des micro-ordinateurs ayant une architecture matérielle spécifique, fabriquée directement par la compagnie spécifiée ou sous une licence octroyée par celle-ci.

Nous avons comparé le coût des micro-ordinateurs achetés au coût d'un matériel compatible fabriqué par un autre grand fabricant de micro-ordinateurs. **Nous en avons déduit que le ministère aurait pu économiser quelque 800 000 dollars sur les cinq dernières années en achetant du matériel fabriqué par un autre constructeur.**

Nous n'avons trouvé trace d'aucune étude technique ou commerciale susceptible de justifier ce recours à une unique source d'approvisionnement.

Fractionnement des contrats conclus avec des experts-conseils

Les contrats d'une valeur supérieure à 25 000 dollars conclus avec des experts-conseils doivent impérativement faire l'objet d'un appel d'offres. **De l'examen effectué sur 32 contrats conclus avec des experts-conseils il ressort que certains contrats ont été fractionnés, échappant ainsi à l'exigence susmentionnée.**

Ainsi, dans les exemples suivants, le montant global était supérieur à 25 000 dollars alors que les termes du second contrat étaient identiques à ceux du premier :

Contrat N°	Date d'entrée en application	Date d'expiration	Montant du contrat
Cas n° 1			
1	10 janvier 1989	28 février 1990	24 000 $
2	1er mars 1990	30 avril 1990	24 000
		Total	48 000 $
Cas n° 2			
1	2 janvier 1990	31 mars 1990	24 950 $
2	1er avril 1990	31 mai 1990	24 950
		Total	49 900 $

SÉCURITÉ DES SYSTÈMES INFORMATIQUES

La sécurité des systèmes informatiques laissait à désirer

Lors de notre examen des mesures de sécurité mises en place pour protéger l'unité centrale du système de gestion des accès aux ressources (RACF), nous avons pu établir que **196 utilisateurs bénéficiaient d'autorisations d'accès au système RACF qui allaient au-delà de leurs besoins effectifs d'accès.**

Nous avons utilisé une de ces autorisations et avons pu facilement créer un programme qui nous aurait permis de passer outre tout le système de protection et de surveillance. **En fait, nous aurions été en mesure de lire, de modifier ou d'effacer n'importe quelles données enregistrées par l'ordinateur.** Cette facilité d'accès pourrait, par exemple, donner lieu à des modifications de données personnelles telles que des détails relatifs au régime d'isolement ou à la condition physique des contrevenants, voire à la divulgation publique non autorisée de l'identité et du statut légal d'un jeune contrevenant.

Mots de passe inadéquats

La protection par mot de passe constitue l'un des moyens essentiels de limiter l'accès à un ordinateur. Les utilisateurs autorisés doivent s'identifier au moyen d'un nom qui leur est affecté et du mot de passe correspondant. Il incombe aux utilisateurs de choisir leur mot de passe et d'en changer périodiquement.

Les noms des utilisateurs étant généralement connus au sein du ministère, il importe que les mots de passe restent strictement confidentiels. Le ministère compte beaucoup sur l'efficacité des mots de passe pour empêcher tout accès non autorisé par l'intermédiaire des lignes téléphoniques publiques.

Pour empêcher les utilisateurs de choisir des mots de passe faciles à deviner (lettre ou chiffre unique, par exemple), le système RACF permet aux administrateurs de la sécurité de définir la longueur minimale du mot de passe ainsi que le type et la position des chiffres et caractères à utiliser.

Toutefois, on ne se prévalait pas de cette possibilité. **Nous avons constaté qu'il était possible aux utilisateurs de choisir un mot de passe d'une seule lettre pour accéder au système de programmation intéractive et au programme du système de gestion des contrevenants du ministère.**

Protection inadéquate des données confidentielles sur micro-ordinateur

À partir d'une liste de 26 applications micro-informatiques, nous en avons choisi trois pour examen. Nous avons contrôlé les conditions d'accès à ces applications qui étaient installées sur deux micro-ordinateurs utilisés par les Ressources humaines et sur un troisième utilisé par les Services financiers.

Sur les trois micro-ordinateurs, deux étaient protégés contre un accès fortuit par verrouillage du clavier et utilisation d'un mot de passe. **Le troisième micro-ordinateur, utilisé par les Ressources humaines, se trouvait dans un espace de bureau ouvert et accessible, et n'était pas protégé par verrouillage du clavier.** Des disquettes de sauvegarde renfermant des renseignements sur les griefs des employés étaient gardées dans un boîtier en plastique non fermé à clé. Le système de gestion des griefs était protégé par un mot de passe, mais **il nous a fallu moins de cinq minutes pour invalider la protection par mot de passe et imprimer ce dernier ainsi que des renseignements contenus dans les fichiers de données.**

Cette protection insuffisante du système et des données constitue une menace pour la vie privée des particuliers dont les noms et griefs sont enregistrés dans le micro-ordinateur.

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

RÉPONSE

Le sous-ministre nous a fait parvenir sa réponse le 4 septembre 1990.

ACQUISITION ET UTILISATION DES RESSOURCES

Les normes des micro-ordinateurs ont entraîné des surcoûts

«En 1988-89, une spécification technique et un appel d'offres portant sur l'acquisition de 1 000 terminaux, 200 micro-ordinateurs, plus de 150 contrôleurs de transmission, ainsi que les logiciels et options connexes ont été préparés et approuvés par les autorités compétentes au niveau du Conseil de gestion avant d'être publiés. Les présents commentaires ont trait à la partie micro-ordinateurs de cet appel d'offres. La spécification de tous les matériels, et notamment des micro-ordinateurs, est tout à fait valable en ce qui concerne la description des compatibilités techniques nécessaires et ne limite nullement les fournisseurs à un seul constructeur. Le ministère a recommandé que le contrat de fourniture des divers éléments soit attribué aux moins enchérisseurs et cette recommandation a été approuvée par le Conseil de gestion.

«Lors du suivi des contacts établis avec les mêmes fournisseurs que ceux auxquels les vérificateurs font allusion, le ministère a estimé que la machine proposée ne disposait pas de la mémoire nécessaire et que, sur la foi du service technique du constructeur, elle ne pourrait pas fonctionner avec le logiciel requis. En outre, le prix mentionné par les vérificateurs ne comprenait pas la garantie de cinq ans de maintenance sur place exigée. Le fournisseur a alors proposé un autre modèle répondant aux spécifications et pour lequel il a donné un prix qui incluait la garantie de cinq ans. Il s'avère donc que le matériel recommandé par le ministère et approuvé par le Conseil de gestion revenait moins cher que le matériel proposé par les vérificateurs.

«Ces renseignements ont été portés à l'attention des vérificateurs lors de l'entrevue de fin de vérification et ils ont convenu que, dans la mesure où il leur était impossible de corroborer leurs calculs, ils retireraient leurs allégations du rapport. Les erreurs persistent.»

Ces renseignements ne nous ont pas été fournis lors de l'entrevue de fin de vérification. Afin d'éclairer le sous-ministre sur l'opinion que nous nous faisions de la situation, nous lui avons communiqué les renseignements complémentaires suivants :

Contrairement à ce que le ministère laisse entendre, nos commentaires ne se limitaient pas à l'appel d'offres concernant les 200 micro-ordinateurs, même si nous avons bien pris en compte ces derniers dans le calcul du montant total. Depuis 1986, le ministère a acheté 735 micro-ordinateurs fabriqués par une même compagnie sans que cette dernière ait été inscrite comme l'exigent les Directives du Conseil de gestion. Les ordinateurs de cette compagnie ont généralement une image de produits coûteux.

Notre calcul des coûts relatifs à l'acquisition des 735 micro-ordinateurs s'appuyait sur des preuves, était modéré et ne tenait pas compte d'éventuels escomptes ou autres réductions qui ne pouvaient être confirmés. La réponse du ministère fait état de la valeur de l'offre d'un seul fournisseur pour une garantie de cinq ans sur site, mais cela ne peut valablement être inclus dans le calcul des coûts lorsque la possibilité n'a pas été donnée à d'autres fournisseurs d'offrir des avantages similaires.

Fractionnement des contrats conclus avec les experts-conseils

«Dans l'exemple n° 1, le projet avait initialement été évalué à moins de 25 000 dollars et n'était par conséquent pas assujetti à un appel d'offres par écrit. Par la suite, le ministère s'est rendu compte que ce montant avait été sous-estimé. Ce contrat initial a été conclu selon un mode de devis verbal, conformément aux directives du Conseil de gestion. Il a ensuite été déterminé qu'un travail supplémentaire était nécessaire et, là encore, le mode de devis verbal a été retenu pour le second contrat. Des soumissions verbales concurrentielles nous ont été envoyées et ont été évaluées pour les deux contrats. Les procédures administratives seront modifiées pour s'assurer que, dans ces circonstances, la bonne procédure d'appel d'offres sera respectée.

«Dans l'exemple n° 2, lors de l'entrevue de fin de vérification il a été démontré, preuves documentaires à l'appui, que les modalités des deux contrats étaient totalement différentes. Le premier contrat portait sur la fourniture d'un mécanisme de mesure des besoins en moyens informatiques, en vue d'une planification de la capacité de traitement. Des prix nous ont été communiqués par un certain nombre de parties intéressées. Le second contrat portait sur l'élaboration d'une méthode d'essai d'un système nouvellement mis au point en vue de déterminer s'il fonctionnait correctement. Là également, nous avons reçu un certain nombre de devis. Les contrats ne sont assujettis, ni l'un, ni l'autre à l'obligation d'un appel d'offres. Contrairement à ce que laissent entendre les conclusions de l'exemple n° 2, il ne s'agissait donc pas ici d'un fractionnement de contrat.»

SÉCURITÉ DES SYSTÈMES INFORMATIQUES

La sécurité des systèmes informatiques laissait à désirer

«Les situations constatées par les vérificateurs l'ont également été en interne par le personnel de la Direction des systèmes informationnels de gestion, des mesures ayant été prises pour y remédier avant la vérification. La mise en application de ces mesures est maintenant terminée, conformément à ce qui avait été prévu.»

Mots de passe inadéquats

«Le fait de ne pas imposer une longueur minimale pour le mot de passe permet un plus grand nombre de combinaisons. Nous considérons que cette méthode, qui est actuellement utilisée, est plus sûre que celle recommandée par les vérificateurs. Nous allons toutefois soumettre ce paramètre, qui est également utilisé par d'autres systèmes, à un réexamen.»

Protection inadéquate des données confidentielles sur micro-ordinateur

«Les systèmes micro-informatiques examinés par les vérificateurs n'ont pas été choisis au hasard mais, sur la foi de leur utilisation, comme étant ceux qui risquaient le plus de contenir des données confidentielles. Le système de gestion des griefs auquel il est fait allusion est protégé par un mot de passe qui, pour être

contourné, nécessite des connaissances techniques spéciales. Les renseignements contenus dans le système étant des renseignements publics qu'on peut se procurer auprès de sources autres que le système micro-informatique, nous considérons que cette protection par mot de passe est suffisante.

«Toutefois, bien que la protection du micro-ordinateur en question soit jugée suffisante, le ministère s'est inquiété de la nécessité d'assurer la sécurité des données conservées sur ordinateurs, notamment sur les micro-ordinateurs. Dans cette optique, une directive ministérielle sur la sécurité des renseignements ainsi qu'une documentation de sensibilisation ont été préparées pour diffusion au sein du ministère. Leur mise en oeuvre est prévue après réception de l'habilitation en vertu de la section sept (7) des directives du Conseil de gestion.»

3.6 Plan de responsabilité financière pour les subventions aux conseils scolaires, ministère de l'Éducation

Les paiements de transfert d'impôts effectués auprès des conseils scolaires par le ministère de l'Éducation se sont élevés à près de 4,5 milliards de dollars au cours de l'année financière 1990. C'est au ministère et aux 123 conseils de conseillers scolaires élus localement qu'il incombe de s'assurer que les fonds destinés à l'éducation sont dépensés conformément à la volonté du ministère.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Notre objectif a été d'évaluer l'efficacité du plan de responsabilité financière du ministère. Plus particulièrement, nous avons évalué :

- l'obligation redditionnelle des conseils scolaires devant le ministère en ce qui concerne l'utilisation des subventions versées;
- l'obligation redditionnelle des administrateurs devant les conseillers scolaires.

Nos conclusions s'appuient sur des vérifications effectuées au bureau central et dans deux bureaux régionaux et, au niveau des conseils scolaires, sur une enquête effectuée auprès des directeurs de l'éducation et des conseillers scolaires ainsi que sur la vérification de deux conseils scolaires.

CONCLUSIONS

RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DEVANT LE MINISTÈRE

Le ministère a élaboré des plans rigoureux visant à améliorer la responsabilité financière des conseils scolaires. Toutefois, ces plans ne seront d'aucune efficacité sans une meilleure coordination et un meilleur contrôle du travail effectué dans les bureaux régionaux.

SUBVENTIONS ATTRIBUÉES AU PRORATA DES INSCRIPTIONS SCOLAIRES

Il n'a pas été donné d'instructions suffisantes aux vérificateurs externes des conseils scolaires quant à la nature et à l'ampleur des vérifications à effectuer sur les inscriptions.

Éducation

Subventions aux conseils scolaires

Le contrôle des inscriptions effectué par le personnel des bureaux régionaux n'était ni cohérent, ni complet, ni représentatif des écoles de la région et ne tenait pas compte du facteur risque.

SUBVENTIONS VERSÉES AU TITRE DU RAMASSAGE SCOLAIRE

Si les modalités mises en oeuvre étaient suffisantes pour s'assurer que les fonds étaient consacrés au financement du ramassage scolaire, elles étaient par contre insuffisantes pour s'assurer que les dépenses étaient contrôlées.

- **Parmi les carences graves figurait l'absence d'une limitation de la part assumée par le ministère relativement aux frais de ramassage scolaire, car cela n'incitait guère les conseils scolaires à fournir les services de ramassage scolaire présentant le meilleur rapport efficacité-coût.**

- **Les études et les vérifications des soumissions et dépenses des conseils scolaires en ce qui concerne en ce qui concerne le ramassage scolaire n'ont été ni cohérentes ni efficaces.**

- **Peu de conseils scolaires ont eu recours aux appels d'offres pour passer les contrats de ramassage scolaire.**

RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DEVANT LES CONSEILLERS SCOLAIRES

Notre enquête indiquait que les dispositions prises par la plupart des conseils scolaires étaient adéquates pour que les administrateurs des conseils soient tenus responsables de la gestion financière, mais on a quand même exprimé une certaine inquiétude :

- **Plusieurs personnes interrogées ont indiqué qu'elles ne percevaient pas très clairement les rôles, responsabilités et pouvoirs des administrateurs, des conseillers scolaires et du ministère.**

AUTRES POINTS

Bien que la plupart des conseils scolaires partageaient certaines ressources avec d'autres conseils scolaires, peu d'entre eux cherchaient à élargir les possibilités de partage des ressources ou à prendre des engagements en ce sens.

Le ministère ne surveillait pas l'utilisation des locaux scolaires ou le respect des politiques de fermeture d'écoles.

OBSERVATIONS

RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DEVANT LE MINISTÈRE

Aperçu

En Ontario, la responsabilité du financement de l'éducation est partagée par la province et les conseils scolaires locaux. D'une manière générale, les municipalités financent leurs conseils scolaires par l'imposition foncière. La participation financière de la province représente environ 40 pour cent du financement total. Plus l'assiette des impôts locaux est large, moins la participation financière de la province est élevée.

Les six bureaux régionaux du ministère prodiguent des conseils aux conseils scolaires et contribuent à les tenir financièrement responsables. Au moment de notre vérification, ces bureaux employaient globalement quelque 350 personnes, la moitié de ces effectifs étant directement concernée par les questions financières des conseils scolaires.

Plans bien fondés d'amélioration de la responsabilité devant le ministère

En mai 1988, le Conseil de gestion a émis une directive concernant l'obligation redditionnelle des paiements de transfert; elle exposait les exigences minimales obligatoires. En conséquence, le ministère a préparé, en mars 1989, un rapport sur l'obligation redditionnelle concernant les paiements de transfert.

Le ministère a divisé ses paiements de transfert en groupes, dont trois ont directement trait aux conseils scolaires, et a élaboré des normes d'obligation redditionnelle pour chaque groupe en tenant compte des critères précisés dans la directive du Conseil de gestion. Les principaux critères avaient trait à l'établissement d'objectifs et à la détermination de résultats souhaitables, à l'attribution des contrats, aux déclarations des résultats et à l'application de mesures correctives.

Le plan que le ministère a mis en place pour renforcer l'obligation redditionnelle des conseils scolaires est bien fondé. Toutefois, il est nécessaire d'améliorer l'administration et la coordination d'activités régionales telles que les vérifications des inscriptions et du ramassage scolaire. D'après les discussions que nous avons eues avec le personnel des bureaux régionaux, ce dernier souhaitait et avait besoin de recevoir plus de directives de l'autorité centrale.

Le ministère a fait des efforts pour resserrer l'obligation redditionnelle et augmenter l'efficacité des bureaux régionaux, en prenant notamment la décision de soumettre ces derniers à des vérifications internes et en organisant, dans toute la province, des réunions sur les questions d'inscription et de ramassage scolaire. Toutefois, un grand nombre des carences rapportées plus loin dans cette section résulte du fait que l'on n'a pas établi des moyens efficaces de communication et de coordination entre l'administration centrale et les bureaux régionaux.

SUBVENTIONS ATTRIBUÉES AU PRORATA DES INSCRIPTIONS SCOLAIRES

Aperçu

Une part considérable du financement des conseils scolaires est fonction du nombre d'inscriptions. Il est donc indispensable que les inscriptions déclarées soient contrôlées au moyen de vérifications faites au niveau des écoles.

C'est aux sections affaires et finances de chaque bureau régional qu'il incombe d'effectuer les vérifications des inscriptions. Selon les régions, les conseils scolaires font l'objet d'une vérification selon un cycle de deux à quatre ans. Les conseils scolaires ayant fait des déclarations d'inscriptions erronées peuvent être contrôlés plus souvent. En cas de modifications apportées à tout le système ou de nouvelles initiatives, la région s'efforce de visiter tous les conseils scolaires afin de vérifier l'incidence de telles mesures sur les inscriptions pour l'année.

Éducation

Subventions aux conseils scolaires

Les conseils scolaires sont tenus de faire vérifier annuellement leurs états financiers par des vérificateurs externes.

Le rôle des vérificateurs externes des conseils scolaires n'était pas clair

Nous avons été informés que des vérificateurs effectuaient des contrôles d'inscriptions dans le cadre de leur vérification financière alors que l'attestation écrite fournie par les vérificateurs n'indiquait pas clairement qu'ils avaient sondé les inscriptions et qu'à leur avis le nombre d'inscriptions déclaré correspondait suffisamment à la réalité. De même, **une certaine confusion régnait parmi le personnel des bureaux régionaux quant aux méthodes appliquées par les vérificateurs externes pour s'assurer que le nombre d'inscriptions déclaré n'était pas entaché d'erreurs majeures.**

Cette situation était surtout due au fait que le ministère n'avait pas stipulé ses exigences aux vérificateurs externes des conseils scolaires. En effet, si l'on exigeait des vérificateurs externes qu'ils s'assurent de l'exactitude du nombre d'inscriptions déclaré, les régions pourraient considérablement réduire leurs vérifications des inscriptions. D'autre part, si le ministère considère qu'il est plus efficace de faire effectuer les contrôles d'inscriptions par le personnel des bureaux régionaux plutôt que par les vérificateurs externes, il pourrait instruire ces derniers de ne pas contrôler les déclarations d'inscriptions.

Nécessité d'une politique de vérification cohérente

Les bureaux régionaux que nous avons examinés avaient vérifié les inscriptions scolaires pour l'année financière 1988 dans 40 conseils scolaires. Dans le cadre de ces vérifications, on avait visité 227 écoles. **Un examen des dossiers de vérification pour 15 conseils scolaires et 86 écoles nous a amenés à constater de nombreuses incohérences et lacunes,** dont :

- La non-utilisation ou le non-renseignement du dossier standard de vérification élaboré par le ministère.
- Le manque de documents de travail qui auraient permis de documenter les méthodes appliquées.
- Le choix non représentatif des écoles soumises à la vérification. En 1988, sur les 21 écoles soumises à une vérification dans une région examinée, une seule était une école secondaire. Dans l'autre région examinée, la représentativité de la vérification était plus marquée puisque 70 des 206 écoles soumises à une vérification étaient des écoles secondaires. Le risque d'erreur au niveau des inscriptions est plus grand dans les écoles secondaires puisque des élèves à temps partiel risquent d'être classés comme élèves à plein temps.
- L'incohérence, d'un agent à un autre, quant au nombre d'élèves choisi pour vérifier les inscriptions au sein d'une même école.

Les erreurs d'inscription peuvent atteindre des sommes considérables. Par exemple, en 1987, les régions ont fait état d'erreurs se chiffrant globalement à 1,9 million de dollars. La majorité de ces erreurs résultait du classement d'élèves à temps partiel en tant qu'élèves à temps plein, ce qui avait entraîné un surfinancement de la part du ministère. Un important conseil scolaire avait classé des élèves à temps partiel comme élèves à plein temps pendant trois années consécutives.

SUBVENTIONS VERSÉES AU TITRE DU RAMASSAGE SCOLAIRE

Aperçu

Les conseils scolaires établissent des politiques de ramassage scolaire pour permettre aux élèves de suivre les cours du programme standard ou de programmes spéciaux ou pour exploiter les capacités d'accueil d'écoles sous-utilisées. Les frais de transport domicile-école constituent la principale composante des dépenses.

Chaque conseil scolaire envoie annuellement une demande de financement du ramassage scolaire à son bureau régional, précisant le nombre d'élèves à transporter, la longueur des itinéraires, le nombre de places assises dans les autobus et le montant estimatif des dépenses.

Le ministère attribue les fonds correspondant aux montants approuvés par les bureaux régionaux. Pour l'année financière 1989, le ministère a affecté 370 millions de dollars aux frais de ramassage scolaire. Cette somme représentait environ 70 pour cent des dépenses engagées par tous les conseils scolaires pour le ramassage scolaire.

En 1989, les frais de ramassage scolaire ont augmenté de plus de 12 pour cent. Sur six ans, entre 1983 et 1989, ces frais ont augmenté de presque 90 pour cent, passant de 284 millions de dollars à 538 millions de dollars.

Carences de la politique actuelle de financement

Le Rapport 1985 de la Commission MacDonald sur le financement de l'éducation dans les écoles élémentaires et secondaires en Ontario (Rapport MacDonald) recommandait une modification de la formule du financement dans un double but de réduction des dépenses et d'amélioration de l'efficacité. Par ailleurs, le ministère a récemment fait un examen de la politique actuelle de financement du ramassage scolaire et a identifié plusieurs problèmes, notamment :

- **Les conseils scolaires déterminent leur propre politique de ramassage scolaire.** À défaut de normes provinciales, les politiques adoptées diffèrent quant aux distances à parcourir à pied, aux conditions dans lesquelles est assuré le ramassage scolaire et au type de transport utilisé.

- **La faible part financière défrayée par les conseils scolaires et l'existence d'un système exempt de contraintes incitent peu les conseils scolaires à assurer le ramassage scolaire par les moyens les plus économiques.** Le ministère bénéficierait de la majeure partie des économies réalisées grâce à une meilleure gestion du ramassage scolaire.

Éducation

Subventions aux conseils scolaires

Nécessité d'améliorer les études effectuées en interne par les bureaux régionaux

Chaque bureau régional effectue une étude interne des demandes de financement du ramassage scolaire déposées par ses conseils scolaires. Cette étude détermine le montant des dépenses de ramassage scolaire pouvant être subventionnées. **Nous avons constaté que cette étude était de nature secrétariale plutôt qu'analytique et qu'elle ne comportait aucune vérification.** Par exemple, dans un bureau régional :

- Aucune analyse des frais de ramassage scolaire n'avait été effectuée pour expliquer les différences de coût par élève d'un conseil scolaire à l'autre. Une telle analyse permettrait également d'identifier des situations nécessitant une étude plus poussée ou une vérification.

- Aucun récapitulatif des erreurs relevées n'a été conservé, si bien que le bureau central se trouvait dans l'impossibilité d'informer les régions au sujet des domaines à risque méritant étude ou vérification à l'avenir.

Nécessité d'améliorer la cohérence et l'efficacité des vérifications effectuées dans les conseils scolaires

En plus des études effectuées en interne, les bureaux régionaux sont censés effectuer des vérifications dans les conseils scolaires de manière à contrôler l'exactitude des donnés sur les transports. **Dans les deux régions que nous avons examinées, le nombre de vérifications effectuées sur le ramassage scolaire, le niveau de documentation et la taille des échantillons variaient considérablement.** Par exemple :

- Une région avait effectué deux vérifications en 1988-89, les premières en cinq ans.

- Lors de la même année scolaire 1988-89, l'autre région avait effectué dix vérifications dont deux n'étaient pas encore achevées. Les redressements enregistrés s'élevaient à 214 000 dollars.

- Un agent n'avait examiné que cinq itinéraires sur environ 500 pour vérifier si le kilométrage annoncé par un conseil scolaire était raisonnable.

Nous avons recommandé au ministère d'appliquer des normes cohérentes précisant le pourcentage de conseils scolaires à vérifier, la taille des échantillons à utiliser et les documents à fournir. Le choix des conseils scolaires devrait être basé sur des comparaisons «coût par élève» entre conseils scolaires et sur une analyse des risques tenant compte de facteurs tels que le taux élevé de croissance des effectifs scolaires, les récentes modifications contractuelles et les problèmes non résolus de vérifications antérieures.

Il est important que la précision des renseignements communiqués au ministère quant au ramassage scolaire soit vérifiée. Toutefois, les vérifications pourraient également servir à identifier des sources d'économies considérables pour le ministère et les conseils scolaires. Par exemple, un surintendant de conseil scolaire a récemment terminé une étude sur les frais de ramassage scolaire facturés à trois conseils scolaires par des compagnies d'autobus. Au cours de l'été 1989, tous les itinéraires ont été contrôlés pour s'assurer de l'exactitude du kilométrage facturé. Cette étude a révélé que les conseils scolaires avaient payé plus de 150 000 dollars en trop aux compagnies d'autobus, dont environ 130 000 dollars ont été remboursés au ministère.

Lors d'une vérification de conseil scolaire, nous avons calculé que les effets conjugués des appels d'offres, d'un meilleur remplissage des autobus en service et d'un aménagement plus judicieux des itinéraires permettraient une économie annuelle de plus d'un million de dollars. Le conseil scolaire lui-même avait également identifié des possibilités d'économies considérables.

Étant donné l'importance de la participation du ministère au financement du ramassage scolaire, nous pensons que les vérifications devraient porter davantage sur le rapport efficacité-coût. Les régions devraient examiner le rapport efficacité-coût des systèmes de transport des conseils scolaires, dans le cadre de chaque vérification, et leurs examens devraient comporter un contrôle du kilométrage et des heures de travail facturés ainsi que du choix des itinéraires et des véhicules. Elles devraient également signaler toute initiative originale prise par un conseil scolaire en vue de réduire les frais de transport des élèves pour que les autres conseils puissent s'en prévaloir.

Peu de conseils scolaires ont recours aux appels d'offres pour le ramassage scolaire

Environ 25 pour cent des conseils scolaires ayant répondu à notre questionnaire ont recours aux appels d'offres pour le ramassage scolaire. Parmi les raisons invoquées par ceux qui n'avaient pas recours aux appels d'offres figuraient les suivantes :

- Le recours aux appels d'offres entraînerait une course pour les prix les plus bas au détriment de la sécurité et de la fiabilité.
- Dans la région, une seule compagnie d'autobus pouvait offrir le service demandé.

Toutefois, une personne interrogée a signalé qu'un conseil scolaire de faible importance avait économisé plus de 300 000 dollars en ayant recours aux appels d'offres pour le ramassage scolaire. L'appel d'offres peut être une solution viable pourvu que l'on y précise clairement les exigences relatives au service et à la sécurité. De plus, chaque fois qu'on ne fait pas jouer la concurrence, y compris lorsqu'on permet à une compagnie d'avoir le monopole, on ne peut établir la preuve qu'on agit par réel souci d'économie et d'équité.

Sur les deux conseils scolaires soumis à notre vérification, l'un lançait un appel d'offres tous les trois ans, mais le processus d'appel d'offres était imparfait. L'autre négociait les contrats, généralement avec des entreprises déjà sous contrat.

Éducation

Subventions aux conseils scolaires

RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DEVANT LES CONSEILLERS SCOLAIRES

Aperçu

Outre l'obligation redditionnelle des conseils scolaires devant le ministère de l'Éducation, nous avons également examiné celle des administrateurs des conseils devant les conseillers scolaires. Nous avons envoyé notre questionnaire à 50 conseils scolaires géographiquement dispersés et constituant un échantillon de conseils d'écoles publiques et d'écoles séparées, de faible (moins de 50 millions de dollars) et grande importance.

Au total, 41 directeurs de l'éducation (82 pour cent de l'échantillon) et 27 groupes de conseillers scolaires (54 pour cent) ont répondu au questionnaire. Nous avons également reçu sept réponses de sections de langues minoritaires.

Les deux sections suivantes résument les résultats de notre enquête. Un résumé plus détaillé des réponses à notre questionnaire a été fourni au ministère.

Dispositions adéquates pour la gestion financière

D'après les résultats de notre enquête, les conseils scolaires avaient mis en place des politiques et des méthodes adéquates pour assurer une gestion financière digne de confiance.

Une bonne gestion financière nécessite un niveau élevé de coopération et de communication entre les conseillers scolaires et les administrateurs. D'une manière générale, les personnes interrogées ont considéré que la communication s'effectuait de manière très efficace. Un seul conseil scolaire a manifesté un doute sur ce point.

La responsabilité financière commence avec le processus d'étude du budget. Plus de 90 pour cent des personnes interrogées ont indiqué que les conseillers scolaires avaient reçu des renseignements justificatifs sur les principaux postes et augmentations, les comparaisons entre les budgets approuvés et les dépenses réelles ainsi que les transferts budgétaires. Selon la majorité des répondants, les transferts budgétaires qui sont importants de par leur nature ou leur montant devraient être approuvés par les conseillers scolaires.

Il est également nécessaire de disposer de renseignements financiers pertinents et opportuns. La plupart des conseillers ont indiqué que les renseignements financiers essentiels leur parvenaient tous les mois. Parmi les types de rapports reçus, il y avait des rapports de dépenses mensuels, des états financiers et des rapports sur la situation du budget. Les conseillers de certains conseils scolaires plus petits recevaient des registres mensuels de chèques de leurs administrateurs.

Nous avons cherché à savoir si des dispositions spéciales de contrôle et d'information étaient mises en place pour aider les conseillers :

- Plus de 70 pour cent ont indiqué que les conseillers scolaires avaient recours à des spécialistes externes pour étayer le processus décisionnel.
- Plus de 90 pour cent ont répondu que les vérificateurs externes de leur conseil scolaire effectuaient des examens spéciaux et de conformité.

- Plus de 75 pour cent ont répondu qu'un système de vérification interne ou de revue des opérations était en place. Toutefois, seulement 50 pour cent des conseils scolaires disposant d'une fonction de vérification interne faisaient parvenir des rapports aux conseillers.

- Environ 60 pour cent ont déclaré qu'ils recevaient des rapports de performance concernant des départements particuliers ou certains aspects de l'administration.

- Seulement 42 pour cent ont répondu qu'ils avaient créé des comités de vérification par les conseillers ou des comités chargés de traiter de questions de vérification. Toutefois, près de 65 pour cent ont indiqué qu'ils se réunissaient régulièrement avec leurs vérificateurs externes qui leur fournissaient des explications sur la nature et les résultats des vérifications effectuées en leur nom.

Il a également été demandé aux personnes interrogées d'évaluer l'efficacité de chaque disposition mise en place. La plupart des notes attribuées se situaient entre trois et quatre sur cinq. Les évaluations des conseillers et des directeurs étaient assez homogènes, bien que les conseillers aient manifesté une meilleure opinion des comités de vérification que les directeurs.

La mesure et l'évaluation de la qualité de la gestion constituent une part importante du processus. Près de 70 pour cent des conseils avaient mis en place une politique d'évaluation du directeur de l'éducation. Parmi les conseils plus petits, seulement 50 pour cent disposaient d'une telle politique. Si la plupart des conseils scolaires intégraient la gestion financière dans leurs critères d'évaluation du rendement, huit d'entre eux ne le faisaient pas.

L'évaluation des autres administrateurs supérieurs, avec ou sans le concours des conseillers, est également importante. Environ 80 pour cent des conseils scolaires avaient un système d'évaluation annuelle de leurs autres administrateurs supérieurs.

Nécessité de définir plus clairement les rôles, responsabilités et pouvoirs

Nous avons également examiné dans quelle mesure les rôles et responsabilités des administrateurs, des conseillers et du ministère étaient clairement définis et perçus.

Une majorité de conseils scolaires avait instauré des règlements déterminant le rôle, les pouvoirs et les responsabilités des conseillers et de leurs comités. Ils avaient également mis en place des politiques qui définissaient l'autorité et la responsabilité pour les principaux domaines de dépenses, notamment pour les achats/appels d'offres, le ramassage scolaire, la rémunération du personnel, la protection des biens et le processus budgétaire global.

Toutefois, le cadre juridique et celui des politiques régissant l'administration de l'éducation en Ontario est complexe. Outre la Loi sur l'éducation, il existe des myriades de règlements, de contrats, de politiques et de modalités.

Les répondants à notre enquête ont indiqué qu'en règle générale ils avaient une bonne connaissance de leurs propres pouvoirs, compétences,

responsabilités et fonctions, de ceux du ministère et de ceux de leurs homologues. Toutefois, huit petits conseils scolaires et cinq conseils importants ont déclaré être plutôt mal informés dans ce domaine.

Parmi les observations relevées, citons :

- «Compte tenu du manque de précision de la Loi sur l'éducation, le ministère devrait fournir des précisions par écrit aux conseils scolaires sur les pouvoirs et responsabilités des conseillers scolaires.»
- «Les conseillers scolaires ont du mal à faire la distinction entre élaboration des politiques et gestion des politiques.»
- «Les conseillers ne comprennent pas le système de subventionnement. S'ils doivent, en dernier lieu, être tenus responsables, ils devraient avoir une connaissance pratique et une bonne maîtrise des questions de subventions et de leur incidence.»

Un doute quant à la clarté des responsabilités et pouvoirs des conseillers a également été exprimé par le Comité spécial de l'éducation (Troisième rapport du Comité spécial de l'éducation, janvier 1990) et, individuellement, par un certain nombre de conseillers scolaires.

AUTRES POINTS

Il faudrait envisager d'intensifier la mise en commun des ressources des conseils scolaires

Il est souvent possible à un conseil scolaire de réduire ses dépenses grâce à la mise en commun des ressources avec un autre conseil scolaire ou un autre organisme financé à même les deniers publics. Le Rapport Macdonald recommandait aux conseils scolaires de constituer des unités de services coopératifs pour offrir des services de soutien non pédagogiques.

Notre questionnaire n'a pas fourni suffisamment de renseignements pour nous permettre de mesurer l'ampleur du partage des ressources, mais **de nombreux conseils scolaires ont fait état d'un certain partage des ressources dans des domaines tels que le ramassage scolaire, les systèmes informatiques, les achats de fournitures et le perfectionnement professionnel.**

Toutefois, la majorité des conseils scolaires estimait que les possibilités et les besoins d'intensifier le partage des ressources étaient limités car :

- les conseils étaient déjà suffisamment vastes pour tirer parti d'économies d'échelle comme les achats en grande quantité;
- le partage des ressources était géographiquement peu pratique;
- il entraînerait une perte d'autonomie et de contrôle;
- la concurrence avec les conseils scolaires voisins était trop vive;
- l'action du ministère incitant au partage des ressources était insuffisante.

Par contre, certains conseils scolaires ont indiqué de manière non équivoque qu'ils favorisaient le partage des ressources. L'un d'eux a déclaré qu'il se réunissait régulièrement avec deux autres conseils scolaires voisins sous forme de comité tripartite. Les domaines éventuels de coopération étaient envisagés lors de chaque réunion et lorsqu'une occasion se présentait, les conseils coopéraient.

Nous avons recommandé au ministère de continuer à inciter les conseils scolaires à coopérer et à partager leurs ressources. En honorant et en encourageant de telles initiatives, il contribuerait à faire en sorte que l'enseignement soit dispensé de manière économique et efficace.

Nécessité de surveiller de plus près les écoles sous-utilisées

Les directives du ministère de l'Éducation exigent des conseils scolaires qu'ils élaborent une politique de fermeture d'écoles en cas d'inscriptions faibles ou en déclin. Selon les directives, cette politique doit définir les conditions dans lesquelles la fermeture d'une école sera envisagée et fixer un délai minimal entre l'identification d'une école candidate à une fermeture et la décision définitive du conseil scolaire. Les conseils scolaires sont tenus de déposer leur politique de fermeture d'écoles au bureau régional.

Les régions n'ont pas cherché à s'assurer que les conseils scolaires se conformaient à leur politique de fermeture d'écoles ou à surveiller les taux d'utilisation des locaux scolaires. De plus, elles n'ont généralement pas tenté d'influer sur la décision de fermeture, cette dernière relevant du conseil scolaire.

Le maintien en activité d'une école sous-utilisée peut être très coûteux aussi bien pour le contribuable local que pour le ministère. Par exemple, lors d'une vérification de conseil scolaire, nous avons relevé qu'un expert-conseil externe avait estimé qu'il serait possible d'économiser 1,7 million de dollars par an en fermant une école primaire sous-utilisée ou en la faisant passer dans un autre conseil scolaire. Ce même expert-conseil avait également conseillé la fermeture ou la cession d'une école secondaire dont les possibilités d'accueil étaient exploitées à moins de 35 pour cent.

Étant donné que le ministère finance généralement à 60 pour cent ou plus tous les projets d'immobilisations et assume en outre une part considérable des frais d'exploitation des conseils scolaires, nous considérons qu'il devrait jouer un rôle plus actif en surveillant le taux d'utilisation des locaux scolaires et le respect des politiques de fermeture d'écoles. En outre, lorsque le taux d'utilisation est excessivement bas, le ministère devrait tenter d'influencer les décisions des conseils scolaires par le biais du mécanisme de financement lui-même, par exemple en réduisant le subventionnement de ceux qui maintiennent des écoles sous-utilisées.

Négociations salariales des enseignants

En moyenne, les salaires et les avantages sociaux des enseignants représentent près de 70 pour cent du budget d'un conseil scolaire. Les contrats sont négociés séparément par les conseillers de chaque conseil scolaire.

Éducation

Subventions aux conseils scolaires

Un certain nombre de conseillers scolaires, d'administrateurs et d'employés du ministère se sont dits préoccupés par le système actuel de négociation collective au niveau local.

- En effet, **les clauses des contrats sont similaires pour tous les enseignants bien que les négociations soient séparées. Les enseignants d'un conseil scolaire négocient un contrat qui sert ensuite de référence à ceux des conseils voisins.**

- **Les négociations conduisant à un accord peuvent être très coûteuses pour tous les conseils scolaires de la province.** Les débours comprennent les frais de nourriture, les frais d'hébergement et les salaires des négociateurs et autres professionnels, auxquels il convient d'ajouter le temps considérable consacré aux négociations par les conseillers scolaires et les administrateurs concernés.

Ce point a été soulevé dans le Rapport Macdonald qui recommandait que «la Loi sur les négociations collectives entre conseils scolaires et enseignants soit modifiée de sorte que les négociations des salaires et des avantages sociaux des employés, y compris le nombre des journées de travail, puissent s'effectuer à l'échelle de la province, entre les représentants de la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et les associations de conseillers scolaires».

Au moment de notre vérification, le ministère n'avait pas vraiment donné suite à cette recommandation.

RÉPONSE

Le sous-ministre a formulé sa réponse le 14 septembre 1990.

RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DEVANT LE MINISTÈRE

Plans bien fondés d'amélioration de la responsabilité devant le ministère

«Le ministère a le plaisir de constater que vous souscrivez à ses plans. Le ministère tiendra ses engagements consignés dans le rapport de mars 1989 à l'intention du Conseil de gestion et relatif à l'obligation redditionnelle concernant les paiements de transfert.»

SUBVENTIONS ATTRIBUÉES AU PRORATA DES INSCRIPTIONS SCOLAIRES

Le rôle des vérificateurs externes des conseils scolaires n'était pas clair

«Le ministère va étudier, en collaboration avec l'Institut canadien des comptables agréés, la possibilité d'adopter des modalités similaires à celles qui sont utilisées par les vérificateurs externes des universités.»

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

Nécessité d'une politique de vérification cohérente

«Ces recommandations sont acceptées et vont être mises en oeuvre. Le ministère va adopter, avec effet en septembre 1990, les mesures d'obligation redditionnelle suggérées dans le rapport soumis au Conseil de gestion en mars 1989 et traitant l'obligation de rendre compte au ministère en ce qui concerne les paiements de transfert. Grâce à ces mesures, les vérifications des inscriptions et des paiements de transfert suivront les mêmes normes dans toute la province.»

SUBVENTIONS VERSÉES AU TITRE DU RAMASSAGE SCOLAIRE

Carences de la politique actuelle de financement

«Ce problème de financement est actuellement à l'étude dans le contexte global des subventions législatives générales.»

Nécessité d'améliorer les études effectuées en interne par les bureaux régionaux

«Le ministère est d'accord avec cette recommandation. Il établit actuellement des listes de vérification normalisées destinées aux bureaux régionaux pour les demandes de subventionnement du ramassage scolaire faites par les conseils scolaires pour 1990-91.

«La liste de pointage normalisée à utiliser en interne aidera les bureaux régionaux à identifier les demandes de subventions comportant d'importantes erreurs en vue d'une éventuelle vérification à effectuer par les conseils scolaires concernés.»

Nécessité d'améliorer la cohérence et l'efficacité des vérifications effectuées dans les conseils scolaires

«Des méthodologies de vérification normalisées applicables à travers les régions sont en cours de préparation. La question de l'efficacité et du rapport efficacité-coût sera prise en considération.»

Peu de conseils scolaires ont recours aux appels d'offres pour le ramassage scolaire

«Le ministère donnera des instructions précises à tous les conseils scolaires en ce qui concerne l'adjudication des contrats de ramassage scolaire.»

RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DEVANT LES CONSEILLERS SCOLAIRES

Dispositions adéquates pour la gestion financière

«Le ministère note avec plaisir que, d'après l'enquête, les conseillers scolaires et les administrateurs communiquent de manière efficace.

Éducation

Subventions aux conseils scolaires

«Le ministère constate que les personnes ayant participé à l'enquête sont tout à fait persuadées que le processus budgétaire appliqué dans leur conseil scolaire est convenable.

«Le ministère constate avec plaisir que les conseillers sont généralement satisfaits des modalités de communication des rapports et des renseignements financiers adoptées par leur conseil scolaire.

«Le ministère constate avec plaisir que les résultats de l'enquête font ressortir une satisfaction générale en ce qui concerne le caractère approprié des mécanismes de contrôle et de soutien des conseils scolaires.

«Le ministère favorise le principe de la mise en place d'un système officiel d'évaluation du rendement pour tous les employés.»

Nécessité de définir plus clairement les rôles, responsabilités et pouvoirs

«En consultation avec les organisations de conseillers scolaires, le ministère étudiera la question de savoir s'il convient d'apporter des éclaircissements supplémentaires à la Loi sur l'éducation.»

AUTRES POINTS

Il faudrait envisager d'intensifier la mise en commun des ressources des conseils scolaires

«Le ministère souscrit à l'idée que les conseils scolaires devraient mettre leurs ressources en commun; il continuera d'encourager les efforts de coopération et de mise en commun des ressources entre conseils scolaires. Le ministère manifestera son soutien dans une note de service envoyée aux conseils scolaires sur ce point et d'autres points soulevés par le vérificateur provincial.»

Nécessité de surveiller de plus près les écoles sous-utilisées

«Les recommandations seront prises en considération dans l'étude du Plan de subventionnement d'immobilisations.»

Négociations salariales des enseignants

«Ce point sera examiné dans le cadre d'une éventuelle révision du projet de loi 100.»

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

3.7 Observations sur les services informatiques et la sécurité, Centre de développement de Toronto, ministère des Services gouvernementaux

Le Centre de développement de Toronto est un établissement de traitement informatique des données qui relève des Services d'informatique et de télécommunications (SIT). Pour recouvrer ses coûts, le centre vend du temps d'utilisation et des services de gros ordinateurs, principalement aux ministères du gouvernement de l'Ontario. Pour l'année financière 1990, le centre a prévu des recettes d'environ 13 millions de dollars et des coûts de fonctionnement d'environ 11 millions de dollars.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Notre vérification sur le fonctionnement du centre et les services de soutien connexes, au bureau principal du SIT, a notamment porté sur :

- la satisfaction des utilisateurs quant aux services de traitement des données; et
- la pertinence des mesures de sécurité.

CONCLUSIONS

SATISFACTION DES UTILISATEURS

Nous avons conclu que le centre assure des services fiables de traitement des données à ses clients.

MESURES DE SÉCURITÉ

Plusieurs dispositifs de sécurité étaient en place, mais les mesures visant à interdire l'entrée aux personnes non autorisées se sont révélées insuffisantes. Par exemple :

- **une partie du personnel ne respectait pas les mesures de sécurité établies; et**
- **le système de surveillance de la sécurité n'était pas installé correctement et n'était pas complètement utilisé.**

HISTORIQUE

Le ministère a créé le SIT pour assurer des services d'informatique et de télécommunications peu coûteux, sûrs et fiables aux ministères du gouvernement de l'Ontario. Le SIT dirige trois centres de gros ordinateurs : le Centre de développement de Toronto, le Centre de production de Toronto et le Centre régional d'informatique de Kingston.

Le Centre de développement de Toronto assure des services de traitement pour les applications au stade de la conception ou des essais. En outre, il s'occupe d'imprimer certains documents comme les chèques de paiement aux fournisseurs, aux bénéficiaires de services sociaux, aux retraités et aux fonctionnaires du gouvernement de l'Ontario.

Services gouvernementaux

Centre de développement de Toronto

OBSERVATIONS

SATISFACTION DES UTILISATEURS

Fiabilité du service

Les services partagés de traitement du SIT ont pris de l'ampleur au cours des quelques dernières années. Cependant, durant cette même période, le SIT a perdu une partie de sa clientèle pour diverses raisons, entre autres par suite du déménagement de plusieurs ministères et du recours grandissant aux mini-ordinateurs et aux micro-ordinateurs.

Nous avons mené une enquête pour évaluer la satisfaction actuelle des utilisateurs. Partant d'une liste de 19 ministères utilisateurs, nous avons interviewé 10 personnes considérées comme des clients bien informés.

Les utilisateurs se sont déclarés satisfaits du temps de réponse du système, de ses qualités, performance et disponibilité. Ils ont déclaré que le service était fiable.

MESURES DE SÉCURITÉ

Surveillance des manquements à la sécurité des services d'informatique

On se sert d'un progiciel appelé «Resource Access Control Facility System» pour assurer la sécurité logique (accès des utilisateurs) des gros ordinateurs du centre. Ce système exige que tout utilisateur donne son numéro de compte-client et son mot de passe avant de pouvoir accéder aux ordinateurs, et enregistre les tentatives non autorisées d'accès. Nous avons étudié comment ce système de logiciel avait été installé au centre, et comment son fonctionnement était surveillé.

Les activités du système et les manquements à la sécurité étaient correctement enregistrés et surveillés. Il fallait un nom d'utilisateur autorisé et un mot de passe correspondant pour accéder aux ordinateurs. Les bases de données du système étaient bien protégées.

Contrôles adéquats des changements au système d'exploitation

Le processus de gestion des changements est une fonction clé de soutien qu'assure le SIT pour veiller à la sécurité du centre. Il permet de contrôler les changements apportés, de vérifier qu'ils sont tous autorisés et qu'ils n'ont pas de répercussions négatives sur le système. Tous les changements aux systèmes d'informatique et de télécommunications sont faits dans le cadre du processus de gestion des changements.

Les requêtes étaient correctement étayées par des justificatifs. Le processus de changements faisait l'objet de mesures de contrôle adéquates.

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

Plan adéquat de retour à l'exploitation normale

Il n'existait aucun document précis de Plan de retour à l'exploitation normale, mais le manuel de fonctionnement comprenait des instructions détaillées en cas d'urgences comme les vols, les émeutes, les menaces d'attaque à la bombe, les urgences médicales et les incendies. Ces documents constituaient un Plan adéquat de retour à l'exploitation normale.

Problèmes de sécurité physique

Le personnel travaillant à proximité de la salle des imprimantes et de la bibliothèque de bandes contrevenait aux mesures établies de sécurité.

Nous avons observé les manquements suivants à la sécurité physique :

- La porte menant à la salle des imprimantes restait régulièrement ouverte. C'est un lieu où sont imprimés des rapports gouvernementaux possiblement délicats ainsi qu'un grand nombre de chèques. Parfois, la porte était maintenue ouverte par un morceau de bois et la pièce restait sans surveillance. La raison avancée était que la tâche du personnel qui devait transporter du matériel de la pièce vers l'extérieur, et vice-versa, s'en trouvait facilitée. À plusieurs reprises, la porte nous a paru close, mais elle n'était pas verrouillée parce qu'il n'y avait pas de ressort pour la fermer. Le personnel de direction du centre avait connaissance de ce problème, mais n'avait pris aucune mesure pour y remédier.

- À deux reprises, nous avons observé que la porte menant à la bibliothèque de bandes était restée entrouverte pendant un certain temps. Bon nombre des bandes stockées dans cette pièce comprennent des données personnelles confidentielles ou des copies de sauvegarde d'autres données gouvernementales importantes.

- Une fois, nous avons observé que des bandes informatiques non effacées étaient restées sans surveillance dans des sacs ouverts, dans le corridor du 18e étage, à l'heure du déjeuner. N'importe qui aurait pu prendre ces bandes et donc avoir accès aux données stockées.

- En général, les gens qui visitaient les bureaux du Centre de développement de Toronto n'étaient pas tenus de porter une étiquette visible indiquant qu'ils étaient en «visite». Par conséquent, à plusieurs reprises, ce n'est que lorsque certaines personnes ayant librement accès aux bureaux ont demandé des renseignements aux membres de l'équipe de vérification qu'on a découvert qu'elles étaient en visite.

Entretien insuffisant des systèmes de surveillance de la sécurité physique

En plus des trois gardes de sécurité du gouvernement de l'Ontario qui sont postés dans le bâtiment, trois systèmes de sécurité physique sont en place pour protéger le Centre de développement de Toronto : un système de verrouillage à carte magnétique, un système d'alarme des portes, et un système de surveillance par caméras vidéo, fournis par le ministère du Solliciteur général.

Services gouvernementaux

Centre de développement de Toronto

Le système de verrouillage contrôlé par carte ne faisait l'objet ni d'une surveillance adéquate, ni d'un entretien adéquat. Nous avons relevé les défaillances suivantes :

- Alors que des changements de personnel avaient eu lieu, ceux-ci n'avaient pas été inscrits dans la base de données qui régit l'accès du personnel autorisé. En fait, la base de données n'avait pas été actualisée depuis le 1er avril 1989, soit neuf mois avant notre vérification. Par conséquent, des personnes non autorisées pouvaient entrer sur les lieux.

- Le système avait été installé de sorte à produire des relevés imprimés des entrées et sorties, permettant à la direction de surveiller régulièrement l'accès des personnes non autorisées. Or, on n'imprimait pas ces relevés.

Le système de caméras vidéo et le système d'alarme des portes étaient tous deux hors de fonctionnement. Dix caméras vidéo en circuit fermé étaient installées en divers lieux, à différents étages. Ces caméras étaient connectées à un moniteur vidéo placé dans un poste de sécurité, tout juste à l'extérieur de la salle des ordinateurs. Il existait également un panneau pour un système d'alarme pleinement opérationnel.

Ces deux systèmes étaient hors de fonctionnement, en partie par suite de changements apportés à l'utilisation des espaces de bureaux et en partie par suite de l'absence d'un garde de sécurité pour la surveillance du système d'alarme des portes.

On nous a fait savoir que des contraintes financières avaient obligé le ministère du Solliciteur général à réduire le nombre de gardes de sécurité postés dans le bâtiment. Étant donné qu'aucun membre du personnel du SIT n'était disponible pour surveiller le système de caméras vidéo ou le panneau du système d'alarme, ceux-ci étaient en position «arrêt». **Les gardes de sécurité auraient pu surveiller ces systèmes de leur poste, dans le sous-sol du bâtiment, mais ni le moniteur vidéo ni le panneau du système d'alarme n'avaient jamais été déménagés dans cet endroit.**

On nous a indiqué qu'une Demande de propositions avait été émise pour un nouveau système de sécurité, et que la direction du SIT ferait une étude pour déterminer le niveau de sécurité requis au centre de données.

RÉPONSE

Le sous-ministre a répondu le 6 juin 1990.

Problèmes de sécurité physique

- *«L'espace d'entreposage du matériel d'impression dans la salle des imprimantes est restreint, et il faut donc fréquemment faire des va-et-vient entre la salle d'entreposage adjacente et la salle des imprimantes. La direction du Centre de développement de Toronto (CDT) a rencontré tout le personnel du CDT, et lui a fait part des règles de sécurité physique exigeant que la porte de la salle des imprimantes soit verrouillée quand il transporte du matériel de la salle d'entreposage adjacente, à moins que la porte ne soit sous surveillance constante. La direction du CDT veille actuellement à ce que cette règle soit respectée.*

«On a constaté que le cadre de la porte de la salle des imprimantes, dont dépend le mouvement du ressort, était décentré. Une lettre a été envoyée au responsable du bâtiment, le 7 mai 1990, demandant le réalignement du cadre de porte. Des entrepreneurs relevant du responsable du bâtiment ont commencé les travaux. On a ordonné au personnel du CDT de s'assurer que la porte de la salle des imprimantes est toujours bien verrouillée, sauf pour les entrées et sorties.

- *«La porte de la bibliothèque de bandes a été maintenue entrouverte pendant un certain temps pour faciliter le déménagement de bandes et de casiers, du 18e au 19e étage, au 25 de la rue Grosvenor. En tout temps, durant le déménagement, le personnel du CDT était à proximité immédiate; la direction du centre de données jugeait que ceci suffisait à interdire l'accès de personnes non autorisées à la bibliothèque de bandes.*

- *«La direction du centre de données reconnaît que ceci* (pas de surveillance des bandes) *constituait une défaillance sur le plan des méthodes de sécurité à suivre pour protéger les bandes. Les bandes dont il était question étaient destinées à être détruites; néanmoins, elles n'auraient pas dû se trouver sans surveillance dans un corridor. On a avisé le personnel de la bibliothèque de bandes de ce manquement au règlement, et à l'avenir aucune bande ne sera placée à l'extérieur de la bibliothèque de bandes. La direction du CDT continuera de surveiller la situation.*

- *«Le Centre de développement de Toronto est situé aux 17e, 18e et 19e étages du bâtiment George Drew. Le public a accès aux bureaux du CDT aux 17e et 18e étages. L'aire en question est un espace de bureau situé au 18e étage, qui n'a pas de réception, et qui se trouve tout près de la section Entrée/Sortie des données, qui doit rester ouverte au public. La direction du CDT reconnaît qu'il y a possibilité d'accéder à l'espace de bureau au 18e étage. La porte principale donnant accès à cet espace est équipée d'un système de sécurité à carte, utilisé pour restreindre l'accès après les heures de bureau et durant les fins de semaine. L'accès à cette zone a maintenant été modifié; il est interdit 24 heures sur 24 aux personnes non autorisées.»*

Entretien insuffisant des systèmes de surveillance de la sécurité physique

«La surveillance et l'entretien du système existant de verrouillage contrôlé par carte seront immédiatement améliorés. En octobre, ce système sera remplacé par le nouveau système d'accès contrôlé par carte du SIT.

Objet : Défaillances du système :

- *«La base de données a été actualisée. L'administrateur du nouveau système a été formé.*

- *«Il n'est pas nécessaire d'imprimer continuellement les relevés d'accès, étant donné que tous ces renseignements existent dans la base de données. Au besoin, on peut donc préparer une copie-papier.*

Services gouvernementaux

Acquisition des terrains et immobilisations pour les projets de construction

«Le système de caméra vidéo et le système d'alarme des portes sont la propriété du ministère du Solliciteur général (MSG). À notre connaissance, ces systèmes ont été mis hors de fonctionnement par le MSG, suite à des contraintes budgétaires. De l'avis du SIT, le système actuel de verrouillage contrôlé par carte est adéquat jusqu'à la mise en place du nouveau système.

«La surveillance du nouveau système sera assurée par le personnel du SIT; toutefois, le SIT obtiendra des estimations quant aux coûts qu'exigerait l'installation d'un deuxième moniteur vidéo et deuxième panneau d'alarme au poste de commande du garde de sécurité et discutera avec le MSG pour en prendre la responsabilité.»

3.8
Gestion généralement satisfaisante de l'acquisition des terrains et des immobilisations pour les projets de construction, ministère des Services gouvernementaux

Le ministère des Services gouvernementaux est responsable de l'achat de toutes les propriétés foncières, exception faite des terrains requis pour la construction des routes. Il gère également la construction et la rénovation des bâtiments pour l'ensemble des ministères du gouvernement.

Durant l'année financière 1990, les acquisitions de terrains se sont chiffrées à 26,3 millions de dollars. De plus, environ 120 millions de dollars ont été consacrés à 60 projets actifs de construction, dont le coût total devrait atteindre approximativement 530 millions de dollars.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Notre vérification se proposait d'évaluer si :

- les achats de terrains étaient nécessaires et s'étaient faits à la juste valeur du marché;
- la faisabilité des options retenues pour les projets de construction était convenablement établie; et
- des procédures étaient en place pour veiller à la bonne gestion des projets.

CONCLUSIONS

ACQUISITION DES TERRAINS

Les achats de terrains étaient nécessaires et s'étaient faits à la juste valeur du marché.

ÉTUDES DE FAISABILITÉ

Dans la plupart des cas, la faisabilité des options retenues pour les projets de construction était convenablement établie. Toutefois, à certaines occasions, l'évaluation des travaux à faire laissait à désirer.

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

- **Les coûts estimés de réfection d'un vieux bâtiment avaient grimpé de 4,8 millions de dollars à 8,5 millions de dollars.**

GESTION DES PROJETS

Les procédures du ministère étaient généralement satisfaisantes; toutefois, nous avons observé certains cas où une amélioration de ces procédures et de la gestion des projets aurait été possible.

- **En raison de l'insuffisance de l'information, il n'était pas possible de déterminer si les estimations de coûts du ministère et les offres des entrepreneurs étaient raisonnables.**

- **Les factures remises par les entreprises de gestion des projets de construction n'étaient pas convenablement étudiées avant d'être payées.**

HISTORIQUE

Chaque projet de construction est placé sous la direction d'un responsable de projet, qui joue un rôle clé et doit veiller à la coordination globale de la réalisation du projet, de son commencement à son achèvement. Normalement, des entreprises externes travaillant à contrat assurent les services architecturaux et technogéniques, tandis que le ministère fait oeuvre de conseiller. Les travaux de construction sont confiés à des entreprises par suite d'un processus d'appels d'offres concurrentielles, le contrat allant généralement à l'entrepreneur qualifié le moins enchérisseur.

Lors de notre vérification, 60 projets actifs étaient au stade de la construction tandis que 40 autres avaient reçu l'autorisation de programme du Conseil de gestion. La valeur estimée de construction de l'ensemble des projets atteignait environ 1,1 milliard de dollars.

OBSERVATIONS

ACQUISITION DES TERRAINS

Avant de procéder à l'acquisition des terrains, les ministères sont tenus d'obtenir deux évaluations pour toute propriété dont la valeur sera probablement supérieure à 300 000 dollars, et ceci en vertu des directives du Conseil de gestion. Une seule évaluation est requise pour les propriétés dont la valeur sera probablement inférieure à ce montant.

Le ministère recourt aux services de ses propres évaluateurs ainsi qu'à des évaluateurs du secteur privé.

Notre examen de cinq acquisitions de propriétés immobilières en vue de projets de construction a montré que leur achat visait à répondre à des besoins établis de programmes et avait été précédé d'au moins deux évaluations.

Services gouvernementaux
Acquisition des terrains et immobilisations pour les projets de construction

ÉTUDES DE FAISABILITÉ

Aperçu

Les besoins de locaux sont principalement déterminés par les ministères clients, qui indiquent normalement le nombre et la grandeur des salles requises et d'autres aspects inhérents aux programmes.

Une fois que les besoins de locaux sont établis, le ministère des Services gouvernementaux étudie les diverses options possibles. Il peut notamment procéder à une évaluation de différents lieux, pour voir s'ils conviennent au projet, et mener une analyse pour décider s'il faut construire un nouveau bâtiment ou rénover un bâtiment existant.

L'option retenue est ensuite présentée au Conseil de gestion, en vue d'une approbation.

Coûts supérieurs aux estimations approuvées

À mesure qu'un projet évolue, de la conception à la construction puis à l'achèvement, le ministère prépare diverses estimations pour évaluer et contrôler les coûts.

Dans un certain nombre de cas, les coûts réels de construction ont surpassé considérablement les premières estimations sur lesquelles s'appuyaient aussi bien les évaluations que les approbations du ministère et du Conseil de gestion. Ainsi :

- En septembre 1986, le ministère a considéré quatre options pour l'acquisition d'espaces de bureaux : louer à bail de nouveaux locaux; construire un bâtiment sur un nouvel emplacement; conserver le bail de location existant; rénover l'ancien Pine Ridge Hospital à Aurora. Le ministère a estimé que la rénovation de l'hôpital permettrait d'économiser environ 700 000 dollars sur 25 ans, par comparaison à la moins coûteuse des trois autres options, qui prévoyait la construction d'un nouveau bâtiment.

  En janvier 1987, le ministère a obtenu l'approbation du Conseil de gestion pour entreprendre la rénovation de l'établissement, à un coût total de 4,8 millions de dollars.

  Cependant, les coûts ont augmenté en raison de problèmes imprévus et, en octobre 1988, le Conseil de gestion a approuvé une hausse budgétaire de 6,9 millions de dollars. **En mars 1990, le ministère a fait savoir au Secrétariat du Conseil de gestion que, selon ses estimations, il faudrait 8,5 millions de dollars pour achever le projet.** Le ministère a également précisé que «à la lumière des données actuelles (sur les coûts), la réfection n'est plus l'option la plus avantageuse sur le plan financier».

  Un certain nombre de facteurs ont contribué à l'augmentation notable de coûts, mais l'évaluation inexacte des travaux était l'un des plus importants. Voici un exemple : alors qu'au départ le ministère avait présumé qu'il pourrait utiliser les installations techniques et le système

mécanique d'origine, une analyse détaillée subséquente a révélé le contraire. L'estimation d'origine pour les travaux mécaniques se situait à environ un million de dollars; mais le coût réel a surpassé 1,5 million de dollars.

- Le ministère a obtenu l'approbation du Conseil de gestion pour construire un établissement d'observation des jeunes délinquants, dont le coût de construction était de 3,4 millions de dollars. Suite à l'approbation complémentaire du Conseil de gestion, le contrat a été décerné au moins enchérisseur, dont l'offre atteignait 4,2 millions de dollars.

  La plus grande partie de l'augmentation des coûts résultait du fait que les travaux d'électricité et de mécanique étaient plus coûteux que prévu. Alors que le ministère avait estimé à 220 000 dollars et 745 000 dollars respectivement le coûts des travaux d'électricité et de mécanique, les montants correspondants de l'offre la plus basse se situaient à 465 000 dollars et 962 000 dollars. On nous a fait savoir que les coûts étaient supérieurs aux estimations par suite de sous-estimations, d'erreurs de concept et des conditions du marché.

  De plus, nos discussions avec le personnel du ministère nous ont appris que le concept et la construction ont mené à la mise en place d'un toit de bâtiment peut-être beaucoup plus lourd et plus coûteux que nécessaire. Il est vrai que certaines restrictions s'appliquaient au toit en raison de l'utilisation future du bâtiment et des règlements de sécurité-incendie, mais rien ne prouvait qu'on ait étudié d'autres options de concept du toit.

  En outre, des duplicata de commandes mécaniques ont été installés dans deux unités de récupération de chaleur, parce qu'ils figuraient à deux cahiers de charges différents. Depuis, l'un des ensembles de commandes a été déconnecté et devait être enlevé.

- En décembre 1987, le Conseil de gestion a approuvé la rénovation d'un immeuble avec construction d'un bâtiment adjacent pour le nouveau bureau principal du ministère des Services correctionnels à North Bay, d'un coût estimé de 22 millions de dollars. Lors de notre vérification, les coûts estimés étaient passés à 30 millions de dollars.

  Une partie de l'augmentation des coûts était attribuée à l'évaluation incorrecte des travaux de rénovation du projet.

GESTION DES PROJETS

De bonnes méthodes de gestion ont réduit les coûts

Pour un certain nombre de projets, une bonne gestion ministérielle a permis au gouvernement de réaliser des économies. Ainsi :

- Le ministère a estimé qu'il pourrait économiser environ sept millions de dollars s'il modifiait l'orientation de son projet de construction pour le nouvel édifice de bureaux à Sudbury.

L'offre la plus basse répondant au cahier des charges du ministère atteignait 27,5 millions de dollars, ce qui était bien supérieur à l'estimation de pré-soumission faite par le ministère, se chiffrant à 20,5 millions de dollars. Plutôt que d'accorder le contrat au moins enchérisseur, le ministère a invité tous les enchérisseurs à présenter des offres globales de type «concept et construction». Dans ce cas, les entrepreneurs étaient appelés à concevoir et construire un bâtiment répondant aux exigences du ministère, pour une somme forfaitaire. L'offre retenue atteignait 20,2 millions de dollars.

- Des études de génie destinées à optimiser la rentabilité des projets ont été instaurées pour trois des projets de déménagement dans le nord. Lors de telles études, des conseillers indépendants ont examiné le concept et la construction proposés par l'architecte et suggéré des changements possibles qui permettraient de réduire les coûts ou d'améliorer l'utilité du bâtiment. Par exemple, l'étude menée pour l'édifice de bureaux de Thunder Bay a coûté 42 000 dollars. Mais on a prévu que, une fois les recommandations suivies, les économies de coûts de construction atteindraient environ deux millions de dollars au total.

Souvent, rien n'indiquait qu'on ait étudié si le coût des offres acceptées était raisonnable

Les contrats concernant les projets de construction de biens d'immobilisations sont accordés suite à un processus d'appel d'offres concurrentielles. À quelques exceptions près, les contrats vont à l'enchérisseur acceptable qui propose l'offre la plus basse. **Pour s'assurer que les offres sont raisonnables, le personnel et les conseillers du ministère préparent en outre une série d'estimations des coûts de construction, qui aboutissent à une estimation précédant les offres.**

Cependant, des contrats ont souvent été accordés pour des sommes bien supérieures ou inférieures aux estimations ministérielles, sans qu'aucun document n'explique les différences. **Les estimations des coûts de construction faites par le ministère préalablement aux offres, de même que les offres des entrepreneurs, n'étaient pas suffisamment détaillées pour qu'on puisse déterminer si les coûts étaient raisonnables ou non.** Ainsi, la plupart des offres n'indiquaient que le total des coûts de construction.

- En juillet 1987, le ministère a estimé à 2,8 millions de dollars le coût de construction d'un nouveau bâtiment devant être temporairement utilisé comme laboratoire; cette estimation comprenait 630 000 dollars de travaux de mécanique.

  En octobre 1987, le ministère a confié le projet de construction au moins enchérisseur, qui avait proposé une offre d'un peu moins de 3,8 millions de dollars. Ce coût comprenait presque deux millions de dollars de travaux de mécanique, soit plus du triple de l'estimation ministérielle.

  Nous nous sommes demandé comment le ministère aurait pu déterminer si les coûts étaient raisonnables ou non, étant donné l'absence de détails aussi bien dans l'estimation ministérielle que dans l'offre acceptée.

- Dans certains cas, des contrats de construction ont été accordés pour des sommes bien inférieures aux estimations. Ainsi, en novembre 1986, le ministère a estimé le coût de construction d'un édifice de bureaux à Downsview à 17 millions de dollars, ce qui comprenait environ 4,3 millions de dollars de travaux de mécanique et deux millions de dollars de travaux d'électricité.

  Cependant, en janvier 1987, le ministère a confié les travaux au moins enchérisseur, pour un coût de 13,3 millions de dollars. Cette offre comprenait 2,5 millions de dollars de travaux de mécanique et 1,2 million de dollars de travaux d'électricité. Dans les deux cas, les coûts de l'offre étaient inférieurs d'environ 40 pour cent aux estimations ministérielles.

  Ni l'estimation ministérielle ni l'offre la plus basse n'étaient suffisamment détaillées pour permettre un examen concluant. Nous n'avons trouvé aucune preuve indiquant que le ministère ait analysé les différences.

Médiocres contrôles sur les accords de gestion des projets de construction

Pour deux projets examinés, le ministère a retenu les services d'une entreprise de gestion responsable de diriger l'ensemble des travaux de construction. Cette entreprise a fourni un certain nombre de services, se chargeant notamment des échéanciers, des estimations, des appels d'offres, de l'adjudication des contrats pour les sous-traitants, ainsi que du contrôle des coûts.

On considère qu'il est judicieux de faire appel à une entreprise de gestion dans le cas d'importants projets de rénovation, où il existe des impondérables et où il faut donc faire preuve d'une certaine souplesse. Dans un tel contexte, le responsable de la construction peut réagir aux changements imprévus relevant du concept ou de l'envergure du projet, en faisant des appels d'offres en sous-traitance aux diverses étapes de la réalisation. Ce processus permet également d'accélérer un projet, car on peut alors faire certains travaux au complet, avant même d'achever le concept du projet.

Dans les deux cas examinés, le contrat de gestion de la construction avait été accordé en fonction du seul critère des coûts, soit au moins enchérisseur. Rien n'indiquait qu'on ait évalué la compétence des entreprises avant d'octroyer le contrat. En plus des honoraires de gestion, les entreprises étaient payées pour la main-d'oeuvre et les matériaux fournis. Elles avaient donc tout intérêt à fournir des matériaux et à effectuer les travaux, étant donné qu'elles percevaient le total de leurs coûts, plus un pourcentage de profit. Quand cela se passait ainsi, l'achat des matériaux et de la main-d'oeuvre n'était pas concurrentiel.

Dans ces deux projets, la facturation pour la main-d'oeuvre et les matériaux soumise par l'entreprise de gestion représentait une bonne partie des coûts totaux de construction.

- Dans l'un des cas, une entreprise avait été sélectionnée parce qu'elle avait fait une offre de 28 000 dollars pour la gestion du projet. Cependant, cette entreprise a perçu 1,4 million de dollars en plus pour les matériaux et la main-d'oeuvre qu'elle a fournis. Cette somme représentait plus de 20 pour cent des coûts totaux du projet.

- Dans le second cas, on prévoyait que les paiements faits à l'entreprise de gestion atteindraient un total de 3,7 millions de dollars, soit un peu moins de 15 pour cent des coûts totaux de construction. Cette somme équivalait à environ 15 fois les honoraires de gestion de 241 000 dollars, en fonction desquels l'entreprise avait obtenu le contrat.

Nous avons concédé qu'il avait été plus ou moins entendu qu'une partie des travaux serait effectuée par le personnel de l'entreprise de gestion. Toutefois, quand aucun plafond des prix ou contrôle des coûts ne figure aux accords de gestion de la construction, et plus particulièrement quand une entreprise fait appel à son propre personnel, **le personnel du ministère doit absolument veiller à ce que la facture présentée pour de tels services soit raisonnable.** En outre, quand cette facture représente une bonne partie du total des coûts, il faudrait obtenir des offres concurrentielles dans toute la mesure du possible.

Un examen d'un échantillon de paiements versés aux entreprises de gestion a révélé que :

- **Rien n'indiquait que le ministère ait procédé à un examen détaillé des factures de matériaux et de main-d'oeuvre fournis par le personnel de l'entreprise, ou les ait approuvées.**

- L'une des entreprises de gestion majorait les coûts de main-d'oeuvre de 10 pour cent pour les frais généraux, et de cinq pour cent pour les bénéfices. Ces majorations, dont le total atteignait environ 96 000 dollars, n'étaient pas stipulées au contrat.

RÉPONSE

La réponse du sous-ministre, datée du 14 septembre 1990, présentait les commentaires suivants.

GÉNÉRALITÉS

«À ma grande satisfaction, plusieurs des méthodes ministérielles jugées non satisfaisantes par le rapport ont déjà été améliorées ou discontinuées. J'avais espéré que cette vérification porterait peut-être sur certaines des innovations apportées aux programmes d'immobilisations durant les trois dernières années, mais j'estime que ses conclusions sont justes.»

ÉTUDES DE FAISABILITÉ

Coûts supérieurs aux estimations approuvées

«La présentation du Conseil de gestion en septembre 1986 énonçait diverses options quant à la réutilisation possible d'une propriété excédentaire pour créer des espaces de bureaux dans la région d'Aurora.

«Le ministère avait préalablement connaissance des observations faites par le vérificateur et les avait documentées de manière très détaillée dans son rapport de mars 1990 au Secrétariat du Conseil de gestion. Le ministère avait identifié ces informations et les avait ouvertement partagées avec l'équipe de vérification.

«La décision du Conseil de gestion d'entreprendre le projet de rénovation à Pine Ridge, à Aurora, s'appuyait sur plusieurs critères. La solution recommandée n'a pas été retenue uniquement du fait qu'elle était la moins coûteuse, mais aussi parce que :

1. *elle permettait de préserver un bâtiment de valeur architecturale et historique;*

2. *elle donnait réponse aux préoccupations exprimées par la communauté locale quant à la sauvegarde du bâtiment et aux nouvelles utilisations proposées;*

3. *elle permettait de créer rapidement des espaces de bureaux plus fonctionnels pour remplacer des espaces loués à bail; et*

4. *elle contribuait à l'utilisation viable et continue de propriétés bien situées, pour les programmes du gouvernement provincial.*

«Pour les importants projets de construction, et notamment ceux qui visent une réutilisation de bâtiments existants, il faut prendre les décisions successivement, en fonction de la quantité et de l'exactitude des données disponibles aux diverses étapes de la planification. Le ministère reconnaît que les premières estimations de coûts n'étaient ni aussi complètes ni aussi précises que celles effectuées après une analyse ultérieure; il n'est donc pas d'accord quant à la conclusion voulant qu'il y ait eu une «évaluation inadéquate» des travaux à effectuer.

«L'augmentation de coûts résultait du fait de réparations de structure plus importantes que prévues, mais qui obvieront à des dépenses futures; d'une amélioration considérable des aménagements techniques; et de la présentation d'offres plus élevées à une période d'extrême inflation sur le marché de la construction.

«Au stade de la conception, une analyse détaillée a montré que les aménagements techniques étaient inadéquats pour répondre aux normes de sécurité-incendie et de sécurité-vie, pour les nouvelles utilisations envisagées, et que ces aménagements n'avaient aucune capacité de réserve. Les immobilisations supplémentaires pour viabiliser la propriété ont fait que les nouveaux locaux sont adéquatement protégés, que de futurs développements sont possibles, et que les coûts de réparation seront minimisés à l'avenir.

«La recommandation d'octroi du contrat de construction pour l'établissement [d'observation des jeunes délinquants] *s'appuyait sur le jugement d'un personnel ministériel doté d'expérience, estimant que cette offre était d'un coût honnête pour l'établissement vu les exigences de l'appel d'offres et les conditions du marché.*

«Le ministère reconnaît que des erreurs dans les documents préparés par l'architecte ont entraîné une augmentation des coûts, ce qui a finalement causé la résiliation du contrat de celui-ci.

«Plusieurs concepts ont été élaborés pour le bureau principal du ministère des Services correctionnels à North Bay, puis considérés par la haute direction. La solution retenue permet de sauvegarder l'une des trois écoles normales datant du début du siècle, et de continuer à en faire usage.

Services gouvernementaux

Acquisition des terrains et immobilisations pour les projets de construction

«On a entrepris la construction aussitôt que possible pour appuyer les objectifs du Programme de déménagement dans le Nord de l'Ontario, sachant pertinemment que ce bâtiment du patrimoine exigerait beaucoup de réparations. Ces réparations se sont révélées plus coûteuses et plus considérables qu'on ne pouvait raisonnablement l'espérer ou le prédire dans le rapport d'état des lieux.»

GESTION DES PROJETS

De bonnes méthodes de gestion ont réduit les coûts

«Le ministère est heureux de constater qu'on a pris note de ces deux innovations destinées à réduire les coûts et à améliorer la rentabilité de tels projets.»

Souvent, rien n'indiquait qu'on ait étudié si le coût des offres acceptées était raisonnable

«Durant tout le processus de vérification, le personnel du ministère a expliqué les méthodes normalement suivies dans l'industrie pour préparer des estimations de coûts et évaluer les offres avant l'octroi d'un contrat. Il est courant, dans l'industrie de la construction, que les coûts des offres diffèrent de l'estimation de coûts faite avant l'appel d'offres.

«Les estimations de coûts préalables à l'appel d'offres sont préparées suite à une analyse minutieuse, qui reprend notamment en détail les matériaux et les quantités indiqués dans les plans architecturaux et le cahier des charges. Ces estimations de coûts s'appuient généralement sur les prix donnés par les fournisseurs à l'industrie de la construction. Par contre, les coûts des offres reflètent le prix que chacun des enchérisseurs peut obtenir pour les matériaux et l'équipement, la main-d'oeuvre requise, et les niveaux de productivité atteints par l'entreprise. Enfin intervient une marge de bénéfice déterminée par l'entreprise en fonction de sa situation commerciale d'alors et de son désir d'obtenir le contrat.

«Les prix indiqués dans les offres sont extrêmement volatiles et traduisent à la fois les conditions émotionnelles et économiques qui prévalent dans l'industrie de la construction, au moment très précis de la clôture des offres.

«Il est <u>impossible</u> d'évaluer d'avance, avec une parfaite exactitude, comment l'industrie répondra à un appel d'offres et il est donc <u>impossible</u> de faire une prévision juste à 100 pour cent préalablement à l'appel d'offres.

«Dans tous les cas, on analyse les offres valides et on compare chacune d'elles aux estimations préalables à l'appel d'offres, ainsi qu'à toutes les autres offres reçues. En présence d'offres anormalement hautes ou basses, on est porté à faire une évaluation plus approfondie. En fin de compte, les offres représentent le prix à payer sur un marché libre et ouvert pour réaliser les travaux détaillés dans les cahiers des charges.

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

«Partant des connaissances et du jugement du personnel du ministère, on fait une recommandation quant à l'octroi d'un contrat, comprenant une évaluation des coûts de l'offre par rapport au budget approuvé du projet. Quand le coût de l'offre semble refléter les conditions du marché, quand le retard qu'entraînerait une modification de concept est inacceptable, ou quand le coût de l'offre excède le budget du projet, on prépare une présentation au Conseil de gestion pour solliciter une augmentation du budget du projet. Cette présentation doit comprendre une explication détaillée des raisons de la recommandation.

- *Les offres reçues pour* [l'édifice de bureaux] *à Downsview indiquent clairement que les conditions de marché peuvent changer radicalement et que le ministère peut bénéficier d'un marché plus concurrentiel. Il faudrait noter que ce bâtiment a été achevé en 1989, avec une «économie» considérable pour la province puisque le coût de réalisation était inférieur à l'estimation d'origine et au budget approuvé du projet.»*

Médiocres contrôles sur les accords de gestion des projets de construction

«Le ministère accepte la discussion sur le recours aux entreprises de gestion des projets de construction. Toutefois, avec la plupart des méthodes de réalisation des projets ... on exerce des contrôles stricts des coûts par le biais d'un plan exhaustif de gestion, qui comprend des estimations ainsi qu'une analyse des coûts des contrats octroyés par suite d'appels d'offres durant tout le projet.

«Au ministère, il arrive couramment de confier à un responsable de la construction les travaux nécessaires au bon progrès d'un projet (pour empêcher les retards) ou les travaux forfaitaires qui ne se prêtent pas à un appel d'offres efficace, et cette pratique va dans l'intérêt du ministère. En recourant au service d'un responsable de la construction, on évite les retards et donc les coûts additionnels.

«Avant le commencement de cette vérification, le ministère avait déjà revu sa politique si bien que les entreprises de gestion des projets de construction ne seront plus sélectionnées uniquement en fonction de l'aspect concurrentiel de leurs honoraires de gestion. Bien que ce point ne soit pas mentionné dans le rapport de vérification, il faudrait noter que la politique précédente du ministère prévoyait une qualification préalable des entreprises de gestion des projets de construction, avant même qu'on n'invite les entreprises figurant à la liste restreinte à remettre des propositions concurrentielles.

«Ce processus de qualification préalable en deux étapes permettait de s'assurer que seules les entreprises ayant l'expérience et les capacités voulues étaient invitées à présenter des offres pour les projets.

«Pour ces contrats, le ministère a effectivement sélectionné les entreprises de gestion des projets de construction en fonction des honoraires de gestion les plus avantageux. Toutefois, le coût des honoraires de gestion a très peu de rapport avec les compétences d'une entreprise, et pas du tout de rapport avec la quantité des travaux de construction faits par les employés de cette entreprise.

Services gouvernementaux

Acquisition des terrains et immobilisations pour les projets de construction

«Le ministère reconnaît que «le personnel du ministère doit absolument veiller à ce que la facture présentée pour de tels services (fournis par l'entreprise de gestion de la construction) soit raisonnable». Tous les travaux effectués par l'entreprise de gestion de la construction, ou effectués en sous-traitance, sont discutés en détail avec les spécialistes du ministère, dans le cadre d'un plan global de projet, puis sont approuvés par le personnel du ministère de sorte à assurer une optimisation financière.

- *Les méthodes d'approbation et de traitement des paiements au ministère exigent que toute facture de construction, quelle que soit la méthode d'octroi du contrat, soit examinée en détail par l'architecte, certifiée pour paiement, et recommandée au ministère pour approbation.*

  Au ministère, le personnel de projets et les cadres de la direction passent eux aussi en revue chaque facture, en détail, pour s'assurer de son exactitude et de sa validité conformément aux dispositions du contrat. Les méthodes du ministère sont exhaustives et font appel à l'intégrité, aux compétences et au jugement de son personnel, tout en s'appuyant sur des procédures écrites et des formules normalisées.

- *En cas de travaux supplémentaires, les Conditions générales supplémentaires des contrats de gestion des projets de construction permettent une majoration de 10 pour cent, au maximum, des coûts pour tenir compte des frais généraux d'un sous-traitant, plus une majoration de cinq pour cent au maximum du total pour tenir compte du bénéfice du sous-traitant. Si l'on peut présumer raisonnablement que les entreprises de gestion des projets de construction ont droit à des majorations similaires, les majorations ci-dessus ont été effectuées sur des travaux supplémentaires réalisés par les entreprises de gestion, comme suit :*

  1. *Pour Pine Ridge/Aurora, des majorations de 10 pour cent pour les frais généraux plus cinq pour cent pour les bénéfices ont été calculés sur la main-d'oeuvre uniquement (c'est-à-dire que les coûts des matériaux et des locations ont été remboursés au prix coûtant, sans majoration).*

  2. *Pour le MSC à North Bay, une majoration de 10 pour cent pour les frais généraux et le bénéfice a été autorisée uniquement sur la main-d'oeuvre et les matériaux directement employés par les entreprises de gestion pour leurs propres travaux (c'est-à-dire qu'aucune majoration n'a été autorisée sur la main-d'oeuvre et les matériaux pouvant être considérés comme «frais généraux»).*

«Dans les deux cas ci-dessus, les majorations sur les travaux supplémentaires faits par les entreprises de gestion des projets de construction étaient nettement inférieures à celles permises par les contrats pour les sous-traitants.»

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

3.9 Améliorations nécessaires au contrôle des services dans les maisons de soins infirmiers, ministère de la Santé

Les activités Services offerts par les maisons de soins infirmiers (MSI), relevant du ministère de la Santé, permettent le financement des maisons accordant des soins prolongés aux patients. Ces services sont également responsables de l'inspection et de la délivrance des permis d'exploitation devant garantir aux patients les soins dont ils ont besoin. Au cours de l'année financière 1990, les frais engagés par ces services s'élevaient à 428,8 millions de dollars, dont 99 pour cent allaient à des MSI.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Notre vérification s'est déroulée à la Direction des maisons de soins infirmiers et dans ses trois bureaux régionaux à Toronto, Ottawa et London. Nous y avons rencontré le personnel occupant des positions clés à la direction et dans les bureaux régionaux. Nous avons aussi accompagné des inspecteurs de la direction en visite dans cinq MSI pour mieux appréhender le rôle qu'ils sont appelés à jouer ainsi que le mode de fonctionnement de ces établissements.

Nous avons évalué la manière dont le ministère contrôle la qualité des soins offerts dans les MSI.

CONCLUSIONS

CONTRÔLE DE LA QUALITÉ DES SOINS

Nous en sommes arrivés à la conclusion que les procédés employés pour le contrôle de la qualité des soins offerts par les MSI méritaient grandement d'être améliorés.

- **Le nombre et la nature des cas sélectionnés pour un contrôle approfondi de la qualité étaient inadéquats.**
- **Le long préavis donné pour l'inspection menant au renouvellement du permis pouvait permettre aux établissements de qualité inférieure de respecter provisoirement les exigences officielles.**
- **Des permis ont été renouvelés sans qu'on ait obtenu du Bureau du commissaire aux incendies le résultat de ses visites d'inspection.**
- **Plus de 40 pour cent des MSI n'ont reçu aucune visite autre que l'inspection de renouvellement. Pourtant, des contrôles additionnels s'imposent si l'on veut assurer la qualité du service à l'année longue.**
- **Les MSI n'étaient pas référées à la Section d'application des règlements, qui aurait alors effectué un suivi de contrôle et d'enquête.**
- **Un certain nombre de facteurs a contribué à la baisse significative du nombre de poursuites en 1988 et 1989.**
- **Le dénouement de nombreuses enquêtes faisant suite à des plaintes a nécessité des délais indus.**

Santé

Services des maisons de soins infirmiers

AUTRE POINT

Aucune loi ne régit la qualité des soins offerts dans les maisons de repos et les maisons de retraite.

HISTORIQUE

L'établissement et les normes d'exploitation des MSI sont régis par la Loi sur les maisons de soins infirmiers et par la réglementation qui s'y rattache. Au mois de septembre 1989, on comptait 336 maisons enregistrées, ce qui représente quelque 30 000 lits. Près de 90 pour cent de ces foyers appartenaient à des intérêts privés et avaient donc une vocation commerciale, le reste étant aux mains de sociétés à but non lucratif. Depuis plusieurs années, la plupart des lits dans ces foyers sont occupés.

La quantité et le type de soins requis, de même que la durée du séjour, varient selon le patient. Les malades peuvent nécessiter une grande variété de traitements physiques ou psychiques. Selon l'information reçue du ministère, près de 45 pour cent des personnes résidant dans des MSI sont âgées de plus de 85 ans, la plupart des autres ayant entre 65 et 85 ans.

Ces résidents reçoivent des soins prolongés en vertu de la Loi sur l'assurance-maladie. Les services offerts par les MSI incluent les soins infirmiers, les soins personnels, les repas, les produits médicaux ou personnels, ainsi que des activités sociales et physiques. Toute personne dont le traitement quotidien nécessite au moins une heure et demie de soins infirmiers ou personnels peut résider dans un foyer.

Le tarif normal est fixé par la réglementation à 56,68 dollars la journée, assumés à part égale par le résident et le ministère. Pour la période allant de novembre 1989 à janvier 1990, la contribution du particulier était de 23,30 dollars.

OBSERVATIONS

CONTRÔLE DE LA QUALITÉ DES SOINS

Aperçu

Avant 1988, la direction remplissait son mandat en faisant les inspections et en délivrant les permis devant garantir le respect de la Loi et la prestation de services adéquats. Des inspecteurs qualifiés dans quatre domaines - hygiène de l'environnement, sécurité-incendie, soins infirmiers et diététique - faisaient les visites menant au renouvellement de permis.

À la suite d'une étude-consultation sur le rôle et l'efficacité de la direction, un programme de gestion de la mise en conformité a été mis sur pied au début de 1988 pour contrôler l'activité des MSI. Les principales modifications apportées pour la mise en oeuvre de ce programme étaient les suivantes :

- L'inspection est devenue plus axée sur la consultation que sur l'application des règlements, l'objectif premier étant l'assistance aux MSI soucieuses de se conformer aux normes de la Loi et du ministère de la Santé.

- Les fonctions de mise en conformité et d'application des règlements, qui faisaient partie du processus d'inspection, ont donné lieu à la création de deux sections distinctes au sein de la direction.

En outre, la direction s'est dotée de politiques et de directives à l'usage du personnel chargé d'appliquer le programme. Au moment de notre vérification, les directives étaient en voie d'achèvement.

Renouvellement de permis

Aux termes de la Loi sur les maisons de soins infirmiers, toute MSI doit détenir un permis d'exploitation. Celui-ci est délivré par le ministère pour une période d'un an, généralement reportable à l'issue de l'inspection de renouvellement. La Loi prévoit toutefois qu'un détenteur ayant demandé le renouvellement de son permis et acquitté les frais de 10 dollars avant l'expiration voit ce permis prolongé d'office jusqu'au renouvellement en bonne et due forme.

La Loi sur les maisons de soins infirmiers et la Loi sur la protection et la promotion de la santé stipulent que le ministère peut révoquer un permis ou refuser son renouvellement. Il n'y a eu aucune révocation de permis depuis 1987.

La Section de mise en conformité possède trois bureaux régionaux, à Toronto, London et Ottawa. Ces bureaux comptent trois directeurs régionaux et 29 conseillers chargés de la mise en conformité. Ces conseillers sont en fait des infirmières autorisées, chargées de l'évaluation qui mène au renouvellement du permis et devant, pour cela, juger le rendement global de la MSI. D'ordinaire, l'évaluation se fait avant l'expiration du permis.

Ces contrôles visent à dégager les carences dans les soins et services offerts, et à en faire part à la direction de la MSI. Les conseillers doivent, le cas échéant, aider les foyers à mettre sur pied un plan de redressement acceptable. Il appartient à la Section d'application des règlements et non aux conseillers d'imposer des pénalités advenant le non-respect de la Loi sur les maisons de soins infirmiers ou de la réglementation en découlant.

Lors de la visite de renouvellement, le conseiller couvre tous les aspects de la MSI. Il s'adjoindra au besoin les services de conseillers en matière d'environnement et de diététique (relevant de la Section d'application des règlements).

L'inspection annuelle de sécurité-incendie relève du Bureau du commissaire aux incendies.

Garanties inadéquates quant aux résultats des soins

Élément important du programme de mise en conformité, la visite de renouvellement met l'accent sur les résultats des traitements, donc sur les changements dans l'état de santé découlant des soins. Les directives suivies par les conseillers reconnaissent ce besoin.

Ces résultats sont d'abord évalués au moyen d'un contrôle de la qualité approfondi mené sur un échantillon de patients en danger. Il s'agit d'évaluer les besoins de ces patients et de comparer les soins reçus aux attentes exprimées. Ce processus inclut l'observation du patient, l'entrevue avec le patient et le personnel responsable du traitement, et enfin l'examen du dossier médical.

La direction a pour politique d'établir l'échantillonnage en fonction de la liste de patients fournie par l'établissement et par les conseillers lors de leur intervention sur le terrain.

Dans le but de faciliter la tâche aux foyers et aux conseillers, la direction a émis des directives sur les dimensions minimales et la composition de l'échantillon. Mais nous croyons comprendre que les dimensions minimales ne s'appuyaient pas sur des fondements statistiques.

Si, dans l'ensemble, les conseillers ont suivi les directives données, nous avons constaté que, dans la plupart des dossiers étudiés, **les dimensions de l'échantillon ne correspondaient qu'à la moitié environ du minimum préconisé.** Ainsi, dans une évaluation menée en mars 1989, le cas de seulement six personnes sur les 326 que comptait alors le foyer était choisi pour un contrôle approfondi de la qualité.

La composition de l'échantillon favorisait nettement les risques élevés (personnes dans un état critique ou ayant une incapacité fonctionnelle). Or pour pouvoir se prononcer sur le résultat des traitements offerts à tous les patients, il aurait fallu regrouper ces derniers en fonction des besoins exprimés puis demander au conseiller en mise en conformité un échantillonnage par groupe.

Vu le faible nombre de patients dans la population-échantillon et le mode d'échantillonnage, on ne saurait statistiquement généraliser les données dans le but d'évaluer le résultat des traitements offerts à tous les patients du foyer. Par conséquent, les assurances données en ce sens étaient inadéquates.

Nous avons recommandé à la direction d'adopter des directives appropriées et de faire le suivi nécessaire.

Longs préavis d'inspection non appropriés

Le préavis donné aux établissements pour la visite annuelle d'examen des permis variait grandement selon le conseiller : **un à deux jours, ou un à deux mois. Or un long préavis peut permettre aux établissements de qualité médiocre de respecter provisoirement les exigences officielles.**

Précisons toutefois que, au moment où notre vérification touchait à son terme, la direction avait établi une politique voulant que le préavis ne puisse en aucun cas dépasser la semaine. En outre, il est stipulé qu'un conseiller peut faire son inspection sans donner le moindre préavis s'il juge qu'un préavis risque d'entrainer une distorsion des conclusions à propos de l'établissement.

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

Permis délivrés sans avoir consulté le commissaire aux incendies

En septembre 1988, la responsabilité des inspections de sécurité-incendie dans les MSI était transférée de la direction au Bureau du commissaire aux incendies. **La direction devait alors demander à ce bureau si rien ne semblait s'opposer, pour des questions de sécurité, au renouvellement du permis par le directeur. Une disposition qui est restée lettre morte.**

Le Bureau du commissaire aux incendies nous a informés que des rapports d'inspection avaient été adressés à la direction. L'examen de 14 dossiers de renouvellement ne révèle cependant que six de ces rapports. Les huit autres demeurent introuvables, bien que le bureau nous ait fait savoir que les inspections avaient eu lieu.

Sur les six rapports en question, trois portent sur des inspections faites avant l'émission du permis. Toutefois, ces documents n'indiquent pas si les infractions au Code des incendies ont été corrigées avant l'émission du permis. Ainsi, un rapport daté du 23 mars 1989 révèle sept infractions (ex. : la cheminée, le conduit et le tuyau d'évacuation n'ont pas été vérifiés annuellement, et le dispositif d'urgence n'a pas reçu l'assentiment du commissaire aux incendies). Ces infractions devaient être corrigées avant le 24 avril 1989, à défaut de quoi le foyer serait poursuivi. Malgré tout, le permis a été renouvelé le 30 mars 1989.

La plupart des foyers n'ont pas reçu de visite supplémentaire

Outre l'inspection de renouvellement, il est important de faire des visites en cours d'année, avec le minimum de préavis, de façon à garantir le respect des normes établies et à diriger comme il se doit le programme de gestion de la mise en conformité.

Et pourtant, au cours de la période qui va de janvier à novembre 1989, plus de 40 pour cent des MSI n'ont reçu aucune visite additionnelle de la part des conseillers chargés de la mise en conformité. Consensus entre les 14 conseillers interrogés : il faudrait un minimum de deux ou trois visites annuelles dans chaque foyer, et encore plus pour les MSI à problèmes.

L'examen des dossiers du ministère nous a également appris qu'en aucun cas les conseillers chargés de la mise en conformité n'avaient demandé de visite par les responsables de l'hygiène du milieu, et que seulement deux foyers avaient été signalés aux inspecteurs diététiciens.

Nous avons recommandé à la direction d'établir des directives et des instructions sur le minimum de visites additionnelles dont les conseillers devraient s'acquitter chaque année.

Renforcement nécessaire de l'application de la réglementation

La Section d'application des règlements, établie à Toronto, compte neuf responsables spécialisés dans les soins infirmiers, la diététique, l'hygiène environnementale et la sécurité. Fonctions assumées par ces spécialistes :

- Enquêtes sur les plaintes et les abus.
- Enquêtes spéciales confiées par le directeur.
- Prise en charge de la surveillance jusqu'alors assurée par la Section de mise en conformité pour les MSI où consultation, formation et collaboration s'avèrent improductives.
- Imposition de sanctions en cas d'infraction à la Loi sur les maisons de soins infirmiers et à la réglementation en découlant.

Selon la politique de la direction, n'importe laquelle des situations ci-dessous peut entraîner le réexamen du dossier pour déterminer si un transfert à la Section d'application des règlements est nécessaire :

- Incapacité fréquente ou systématique à respecter les normes et critères établis.
- Négligence ou incapacité de faire tout le nécessaire pour éviter que ne se produise une situation ou un événement particulier.
- Absence de réaction positive ou de collaboration de la part du foyer visé, indiquant qu'il s'efforce de se conformer aux normes et critères.

Au moment de notre vérification, en décembre 1989, seulement deux foyers faisaient l'objet d'un contrôle par la Section d'application des règlements. Dans les deux cas, les MSI avaient des difficultés à remplir leurs obligations financières envers leurs fournisseurs et salariés. Les responsables de la direction avaient alors jugé que cette situation pourrait affecter le bien-être et la sécurité des résidents, raison du transfert des deux établissements à la Section d'application des règlements.

Nous avons parlé du transfert avec le responsable de la Section d'application des règlements et avec les conseillers chargés de la mise en conformité, dans chacun des trois bureaux régionaux visités. **L'examen des dossiers des établissements indiqués par ce personnel a révélé que neuf autres foyers avaient été signalés, dont le cas aurait dû être remis à ladite section.** En effet, plus de 90 anomalies (dont 30 récidives) ressortent des inspections que les conseillers ont menées entre février 1988 et février 1989 dans un foyer en particulier : soins infirmiers ne répondant pas aux besoins du patient ou ne correspondant pas à ce que le médecin avait demandé, troubles dermatologiques non traités, etc.

Il existe un conflit larvé entre le rôle consultatif et le rôle régulateur du conseiller chargé de la mise en conformité. En effet, dans le premier cas, le conseiller se sent motivé à traiter le plus longtemps possible avec le foyer avant de transmettre son dossier aux conseillers chargés d'appliquer les règlements. D'où le risque de se montrer trop conciliant envers des établissements de piètre qualité, dont le cas ne sera jamais transmis à la Section d'application des règlements, même si le transfert s'impose.

En l'absence des transferts appropriés à la Section d'application des règlements, les foyers qui assurent peut-être des soins inférieurs aux normes ne font pas l'objet des mesures qui s'imposent. Nous estimons donc que la direction doit, à intervalles réguliers, faire un contrôle indépendant du travail des conseillers. Ces contrôles garantiraient eux aussi que les diverses politiques et méthodes de la direction sont bien suivis.

Diminution significative du nombre de poursuites

En vertu de la Loi sur les maisons de soins infirmiers, tout exploitant qui contrevient à une disposition de la Loi ou de la réglementation annexe peut être poursuivi et, s'il est jugé coupable, condamné à une amende. On trouvera ci-dessous le tableau de la situation qui prévalait entre 1984 et 1989.

Année	Nombre de foyers accusés	Accusations portées	Condamnations
1984	20	497	117
1985	8	41	6
1986	24	111	12
1987	9	19	6
1988	3	12	6
1989	0	0	0

Exemples d'accusations portées :

- maison malpropre insalubre et en mauvais état;
- aliments mal protégés contre l'humidité et les extrêmes de température, d'où contamination et avaries; et
- mesures inadéquates ou insuffisantes pour protéger la santé des résidents et assurer l'hygiène personnelle.

L'importante diminution du nombre de poursuites en 1988, leur absence totale en 1989, tiennent en partie à la nouvelle approche de mise en conformité. Cette démarche vise la résolution des problèmes par voie de consultation plutôt que par les tribunaux. En outre, comme nous l'indiquions précédemment, certains cas n'ont pas été transférés comme il faut à la Section d'application des règlements. Par ailleurs, les jugements rendus par les tribunaux démontrent qu'il est difficile de faire aboutir les poursuites dans bien des cas d'infractions à l'actuel règlement. Et la tâche de l'accusation est encore compliquée par le délai de prescription prévu dans la Loi sur les infractions provinciales : six mois à compter de l'infraction, et non de la date à laquelle celle-ci est constatée.

Il est notoire qu'on doit apporter d'importantes modifications à la Loi sur les maisons de soins infirmiers et au règlement qui en découle si l'on veut faire appliquer ses dispositions. La direction a estimé qu'il serait mal venu ou peu pratique de faire des révisions tous azimuts au règlement (soins infirmiers) en l'absence d'un énoncé de politique bien précis. Par contre, cette même direction n'a pas cherché à apporter des modifications en matière de diététique et d'environnement, domaines où elle savait pourtant que les changements seraient possibles.

Santé

Services des maisons de soins infirmiers

Les enquêtes pour plaintes n'étaient pas achevées dans les delais pertinents

La Direction des maisons de soins infirmiers reçoit et étudie des plaintes sur l'exploitation des MSI et la qualité des soins offerts aux patients. Lorsque la direction a raisonnablement motif de croire que le bien-être, la santé ou la sécurité des patients est en jeu, la Loi sur les maisons de soins infirmiers exige une enquête immédiate. La direction a établi une politique voulant, en règle générale, que le délai de résolution soit au maximum de 20 jours ouvrables, à compter de la date de réception. Pour la période allant de novembre 1988 à novembre 1989, la Section d'application des règlements a reçu 322 plaintes.

Pour évaluer la conformité aux critères officiels, nous **avons réouvert 270 dossiers d'enquêtes terminés. Dans 70 cas, on avait excédé la limite de 20 jours ouvrables, allant à 16 reprises au-delà des 70 jours. Quatre de ces plaintes étaient particulièrement graves, alléguant des abus ou de la négligence; et pourtant l'enquête ne s'était ouverte que 23 jours - voire 55 jours - après le dépôt de la plainte.**

Un responsable de la Section d'application des règlements a reconnu qu'un certain nombre de plaintes avaient traîné, et annoncé que le nécessaire était fait pour remédier à la situation.

AUTRE POINT

Maisons de repos et maisons de retraite

Ce genre de maisons appartient à des intérêts privés; on y offre des soins en établissement qui incluent la surveillance et l'aide nécessaire dans les activités de la vie quotidienne.

En 1987, l'Office des personnes âgées a évalué la situation de ces maisons : dimensions, aménagement, portrait type des résidents, soins et services offerts. L'étude a permis de recenser plus de 23 600 lits dans 535 maisons. Un responsable de l'office nous a informés que, depuis la tenue de l'enquête, son organisme avait mis au jour de façon officieuse l'existence de 6 000 autres lits.

À la différence des MSI, ces deux genres d'établissements ne sont régis par aucune législation. En 1989, le Comité consultatif sur les maisons de repos et maisons de retraite reconnaissait, dans le cadre du rapport soumis au ministre responsable des personnes âgées, la nécessité d'une législation en la matière.

RÉPONSE

La réponse suivante nous est parvenue du sous-ministre le 11 septembre 1990.

CONTRÔLE DE LA QUALITÉ DES SOINS

Garanties inadéquates quant aux résultats des soins

«Le ministère reconnaît que le nombre d'éléments des échantillons était dans certains cas inférieur à celui proposé dans l'ébauche de directives aux premières étapes de notre programme de gestion de la mise en conformité. Il est en train de revoir le bien-fondé des directives sur la question et veille à ce que les conseillers soient dûment informés de cette obligation.

«Ceci dit, d'autres dossiers ont été réévalués en fonction des diagnostics de risque élevé; mais plus important encore, ce processus de réévaluation des dossiers n'est qu'un des nombreux indicateurs permettant au conseiller chargé de la mise en conformité de veiller à la qualité des services offerts.»

Longs préavis d'inspection non appropriés

«Le rapport de vérification tient compte des efforts déployés par le ministère dans le but de limiter à une semaine le préavis de visite. En outre, comme l'indique ce rapport, les visites de ce genre peuvent se produire, se produisent parfois, sans le moindre préavis.»

Permis délivrés sans avoir consulté le commissaire aux incendies

«Le commissaire aux incendies a clairement pour premier mandat défini de veiller au respect des normes en matière de protection-incendie. Avant d'émettre les permis, le ministère veille aujourd'hui à ce que les responsables de la sécurité-incendie se soient acquittés de leur tâche.»

La plupart des foyers n'ont pas reçu de visite supplémentaire

«. . . vu le contexte de la mise en oeuvre du programme de gestion, une bonne part des MSI considérées n'ont reçu aucune visite de suivi durant l'année qui a suivi l'inspection de renouvellement. Depuis la fin de la vérification, et grâce à un programme aujourd'hui plus opérationnel, le problème est en voie de résolution. On s'attend à un minimum de deux visites de suivi.»

Renforcement nécessaire de l'application de la réglementation

«Le programme de gestion de la mise en conformité cherche à obtenir, par la collaboration, le respect de la Loi et un milieu sécuritaire pour les résidents. Les propriétaires des établissements étant de mieux en mieux renseignés sur les attentes du ministère, il est normal qu'un plus grand nombre d'entre eux s'y conforme, ce qui évite de recourir à des moyens extrêmes. Par contre, lorsqu'une MSI ne répond pas aux exigences du ministère, son dossier est transféré à la Section d'application des règlements. Il faut noter cependant que l'objectif poursuivi alors par le ministère est de parvenir à un redressement de la situation, qui devra se traduire par une optimisation de la sécurité et des soins offerts aux résidents. Une fois cet objectif atteint, le dossier de la MSI devrait retourner à la section de mise en conformité.

«La décision de transférer le dossier à la Section d'application des règlements est prise par le directeur, après consultation des responsables des deux sections. L'opinion des conseillers chargés de la mise en conformité est reçue par les directeurs régionaux, qui doivent alors recommander le transfert aux cadres précités. La décision de transférer une maison à la Section d'application des règlements a toujours été et continuera d'être prise dans le plus grand intérêt des résidents.

«Naturellement, les directeurs régionaux doivent signaler les cas susceptibles d'être transférés. C'est d'ailleurs ainsi que les neuf dossiers dont il a été fait état dans le rapport de vérification ont été réévalués. Depuis, on a jugé que trois d'entre eux devaient passer à la Section d'application des règlements. Deux de ces dossiers demeurent à la Section d'application des règlements, où ils font l'objet d'un suivi constant. Depuis le début de 1990, deux nouveaux cas ont connu le même sort avant d'être retournés à la Section de mise en conformité. Trois autres devraient aller à la Section d'application des règlements d'ici le 30 septembre 1990.»

Diminution significative du nombre de poursuites

«La poursuite judiciaire n'est qu'un des moyens dans la panoplie des mesures destinées à protéger les intérêts du public, dans le cadre du programme MSI. Le ministère reconnaît que le nombre de poursuites est à la baisse mais constate également que cinq condamnations ont été prononcées en 1989 et, à ce jour, sept accusations ont été portées en 1990.

«Le rapport de vérification reconnaît les sérieuses difficultés d'obtenir des sanctions convaincantes auprès des tribunaux. Ceci dit, la diminution du nombre de poursuites résulte, comme on s'y attendait, de l'approche consultative au niveau de la mise en conformité.

«En définissant les rapports d'obligation redditionnelle entre le gouvernement et les MSI et maisons du troisième âge dans la réforme des soins à long terme, on veillera à limiter le recours aux sanctions des tribunaux, compte tenu des limitations qui leurs sont inhérentes.»

Les enquêtes ouvertes suite à des plaintes n'etaient pas achevées dans les delais pertinents

«Le rapport de vérification fait état de la politique de la direction consistant à limiter à 20 jours ouvrables le délai accordé au dénouement des enquêtes. Le processus inclut la réception de la plainte, l'enquête à proprement parler, et la communication verbale du résultat au responsable de la Section d'application des règlements. En règle générale, on ne s'attend pas à ce que cette activité ne prenne que 20 jours.

«Un mécanisme de suivi des plaintes a été mis sur pied et deux postes d'infirmières ont été comblés au sein de la section précitée. Le ministère envisage la possibilité de recourir dans un premier temps aux conseillers locaux chargés de la mise en conformité. Depuis la fin de la vérification, le système a connu d'importantes améliorations, qui devraient être encore optimisées par les nouvelles mesures indiquées plus haut.»

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

AUTRE POINT

Maisons de repos et maisons de retraite

«Les municipalités ont toujours attaché une importance particulière aux normes de sécurité-incendie et d'hygiène publique lors de la surveillance des maisons de repos.

«C'est là une question qui continue à faire l'objet de nombreux échanges entre les municipalités et divers ministères provinciaux.»

3.10
Préoccupations quant à l'accès aux lits de soins prolongés, ministères de la Santé et des Services sociaux et communautaires

De concert avec nos vérifications du secteur des services des maisons de soins infirmiers du ministère de la Santé (voir section 3.9) et du programme de foyers pour personnes âgées du ministère des Services sociaux et communautaires (voir section 3.4), nous avons examiné la disponibilité des lits de soins prolongés dans les maisons de soins infirmiers et les foyers pour personnes âgées, ainsi que l'accès à ces lits.

SOMMAIRE

REMARQUES

Il y avait des délais importants dans le placement des patients dans les lits de soins prolongés. En outre, la directive provinciale pour évaluer si l'approvisionnement total de lits de soins prolongés est adéquat n'a fait l'objet d'aucune révision depuis sa mise en vigueur en 1972.

En mai 1990, le gouvernement a émis un mémoire traçant l'orientation stratégique de la réforme des services de soins et de soutien prolongés.

OBSERVATIONS

Utilisation des lits de soins prolongés et listes d'attente

On ne pouvait obtenir de renseignements complets sur l'utilisation des lits de soins prolongés et les listes d'attente à partir des rapports des systèmes du ministère de la Santé pour l'année financière 1990. Par conséquent, afin d'obtenir plus d'informations, nous nous sommes adressés à diverses organisations qui s'occupent de placer les personnes âgées dans des établissements de soins prolongés.

Notre analyse de l'information obtenue a révélé des délais importants dans le placement dans les lits de soins prolongés, que ce soit dans des maisons de soins infirmiers ou dans des foyers pour personnes âgées. Elle a également mis au jour de longues listes d'attente pour les lits de soins prolongés dans les maisons de soins infirmiers. Par exemple :

Santé / Services sociaux et communautaires

Accès aux lits de soins prolongés

- **L'attente moyenne globale pour un lit de soins prolongés était de 100 jours.** L'attente moyenne était de 78 jours pour une personne hospitalisée et de 130 jours pour une personne en attente dans la collectivité. En outre, il existait des variations géographiques importantes. Les résidents d'un comté avaient une attente moyenne globale de 33 jours, alors que dans un autre comté on devait attendre 191 jours en moyenne. Les personnes nécessitant plus de soins devaient attendre plus longtemps en général que les autres.

- **Au moins 4 000 personnes occupaient des lits de soins aigus dans des hôpitaux pendant l'année financière 1990, alors qu'elles attendaient des lits de soins prolongés. Ces personnes ont attendu, en tout, au moins 220 000 jours pour des lits de soins prolongés.** L'impact entier de ces délais est difficile à déterminer. Cependant, si ces personnes avaient pu occuper des lits de soins prolongés au lieu de lits d'hôpitaux de soins aigus, nous avons estimé qu'elles auraient contribué au moins cinq millions de dollars en quote-parts pour leur hébergement et leur alimentation.

- **Quelque 3 600 personnes attendaient des lits de soins prolongés dans des maisons de soins infirmiers. La liste d'attente représentait plus de 20 pour cent des 15 500 lits visés par l'étude.** L'enquête n'a pas fourni assez de renseignements sur les listes d'attente pour les lits de soins prolongés dans les foyers pour personnes âgées.

Approvisionnement en lits de soins prolongés

La planification de l'approvisionnement en lits de soins prolongés dans des régions particulières de la province a été effectuée par des conseils régionaux de santé. En outre, **une directive provinciale sur l'approvisionnement en lits de soins prolongés a été établie en 1972 afin d'évaluer si l'approvisionnement total en lits de soins prolongés était adéquat. Selon cette directive, il doit y avoir 3,5 lits de soins prolongés pour 1 000 personnes dans la population.** Il semble que la directive se fondait sur une estimation du nombre de lits de soins prolongés disponibles en 1972, divisé par la population totale de la province à l'époque. Rien n'indiquait que le temps d'attente pour obtenir un lit avait été considéré. **Même si l'on suppose que la directive était valable lorsqu'on l'a émise, elle n'a pas été révisée afin de tenir compte du pourcentage accru de personnes âgées dans la population.**

La directive a été utilisée dans la publication du ministère de la Santé intitulée «situation concernant les lits, dans la province, 1989-1994» afin de déterminer le nombre total de lits de soins prolongés nécessaires pour la province. D'après cette publication, le nombre total de lits nécessaires en 1989 était de 33 580, alors qu'il y avait 42 620 lits disponibles. **Pourtant, l'excédent apparent d'environ 9 000 lits ne concordait pas avec le fait que pratiquement tous les lits étaient occupés.**

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

Réforme des soins prolongés

Depuis le 30 avril 1990, le programme des maisons de soins infirmiers du ministère de la Santé, et le programme de foyers pour personnes âgées du ministère des Services sociaux et communautaires, relèvent de la Direction des services en établissement de la nouvelle Division de la santé communautaire et des services de soutien. Ce changement a permis de regrouper les deux programmes concernant les lits de soins prolongés et de soins en établissement à long terme dans une seule structure de gestion devant rendre compte aux sous-ministres des deux ministères.

Le 30 mai 1990, le gouvernement a publié un rapport intitulé «Stratégie de réaménagement : Réforme globale des soins de longue durée en Ontario». L'objectif de ce rapport était de préciser l'orientation stratégique de la réforme des soins et services de soutien de longue durée et de servir de cadre aux discussions dans la collectivité. Un certain nombre d'éléments de la réforme sont liés aux maisons de soins infirmiers et aux foyers pour personnes âgées. Ces éléments comprennent :

- l'accès aux soins prolongés dans des foyers par le biais d'organisations d'accès aux services devant être établies dans toute la province;
- un financement qui tient compte des divers degrés de soins nécessités par les résidents des foyers; et
- l'établissement de normes systématiques d'obligation redditionnelle et de programmes pour les deux types de foyers.

Le rapport reconnaît le problème de l'utilisation inappropriée des lits d'hôpitaux pour soins aigus par les personnes ayant besoin de soins ou de services de soutien de longue durée. Certains éléments de la stratégie de réaménagement concernent directement les personnes nécessitant des soins prolongés intensifs.

RÉPONSE

Les sous-ministres de la Santé et des Services sociaux et communautaires nous ont fait parvenir une réponse commune le 14 septembre 1990.

«Votre rapport contient des observations sur les services de soins prolongés dans la province, ainsi que sur la justesse du ratio établi par le ministère de la Santé entre les lits de soins prolongés et la population. Votre rapport arrive à point nommé, car nous sommes justement en train de restructurer notre approche quant aux soins prolongés afin de nous préparer à relever le défi présenté par une société vieillissante. La province s'est engagée dans une réforme globale afin de mettre au point un système coordonné et intégré de services qui rempliront les besoins des citoyens âgés et physiquement handicapés de la province.

«Votre rapport reconnaît l'orientation contenue dans «Stratégies de réaménagement : Réforme globale des soins de longue durée en Ontario». Vous reconnaissez également que l'une de nos principales stratégies de réforme vise la solution des problèmes relatifs à l'accès et au placement inapproprié des personnes ayant besoin de soins intensifs.

Santé / Services sociaux et communautaires

Accès aux lits de soins prolongés

«Nous souhaitons profiter de l'occasion pour présenter notre vue d'ensemble sur les problèmes identifiés dans votre rapport. Notre objectif dans le réaménagement des établissements de soins de longue durée est d'assurer que le stock actuel de lits soit utilisé de façon aussi efficace que possible en renforçant la capacité des établissements à desservir les résidents ayant besoin de soins intensifs et plus complexes.

«Pour atteindre notre objectif d'une utilisation efficace des lits, la réforme favorisera la mise sur pied d'un système de services de rechange fondés sur la collectivité, afin de limiter le besoin de croissance globale dans le secteur des établissements. Dans les cas où les clients ne peuvent être maintenus de façon adéquate dans la collectivité, l'accès aux établissements sera coordonné et géré par un nouveau programme de gestion des cas et de coordination des services, intitulé Organisation de l'accès aux services. Cet organisme enverra les personnes ayant besoin de soins intensifs aux établissements appropriés de soins prolongés et réduira le nombre de personnes placées de façon inadéquate dans des lits de soins aigus. La réforme réduira également la pression sur les lits de soins chroniques en équipant les maisons de soins infirmiers et les foyers pour personnes âgées de manière à pouvoir desservir les résidents nécessitant des soins intensifs.

«On atteindra cet objectif grâce à l'élaboration d'une nouvelle politique de financement et à des normes de soins actualisées. Notre nouvelle formule de financement permettra de faire correspondre les ressources aux besoins des clients et d'éliminer les catégories de soins en établissement et de soins prolongés. Les politiques qui limitent la portée des services actuellement permis dans les maisons de soins infirmiers et les foyers pour personnes âgées seront mises à jour afin de correspondre à la pratique actuelle des soins de santé.

«Un cadre de responsabilité homogène est en cours d'élaboration pour les maisons de soins infirmiers et les foyers pour personnes âgées afin d'assurer le respect de ces nouvelles normes de service. Une étude visant à déterminer le rôle futur des hôpitaux de soins chroniques dans le système réformé, sous le jour des améliorations importantes apportées au service dans les maisons de soins infirmiers et les foyers pour personnes âgées, sera entreprise sous peu.

«Un système d'information complet et intégré est en cours d'élaboration; il permettra de suivre l'utilisation des lits et les listes d'attente, tout en recueillant des données de planification précieuses sur les caractéristiques des clients dans les programmes basés sur les établissements et sur la collectivité. Une capacité locale de planification intégrée permettra d'avoir une approche plus sensible et sophistiquée pour évaluer le besoin de nouveaux services de soins prolongés, qu'ils se fondent sur les établissements ou sur la collectivité.

«Nous espérons vous avoir donné une bonne idée de nos stratégies de réforme conçues pour permettre à nos établissements de fonctionner de manière plus efficace et pour offrir des solutions aux problèmes identifiés dans le système actuel.»

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

3.11
Possibilités d'améliorer la situation financière, secteur des soins à domicile, ministère de la Santé

Le ministère a engagé 305 millions de dollars dans le Programme de soins à domicile au cours de l'année financière 1990. Une moyenne de 45 000 patients recevaient chaque jour l'aide médicale à domicile.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIF

Nous avons évalué la situation financière du Programme de soins à domicile.

Nous avons visité cinq sections locales à travers l'Ontario, où nous avons mené des entrevues avec les personnes chargées d'administrer les soins aux patients, ainsi qu'avec d'autres professionnels de la santé. Nous avons également examiné le résultat de certaines recherches et soumis un questionnaire aux infirmières.

CONCLUSIONS

Nous avons constaté que, en règle générale, les soins à domicile étaient offerts de façon économique. Ceci dit, certaines activités se prêtaient à des réductions de coûts.

- **Les services infirmiers pourraient faire des économies significatives si une partie de la charge de travail des infirmières était déléguée à des infirmières-auxiliaires. Ainsi, une délégation à hauteur de cinq pour cent permettrait des économies annuelles de presque trois millions de dollars.**

- **Dans bien des cas, les infirmières ont effectué des visites superflues dont le seul but était de garantir l'admissibilité en vertu du programme. Le potentiel d'économies s'élève ici à plusieurs millions de dollars par an.**

- **L'Ontario consacre annuellement quelque 45 millions de dollars à l'achat d'oxygène, destiné essentiellement aux patients traités à domicile; cet approvisionnement s'effectue sans la moindre mise en concurrence.**

Les soins à domicile pourraient représenter une plus grande part des services de santé offerts à travers la province.

- **On estime que de 15 à 30 pour cent des patients hospitalisés pourraient être traités chez eux. Au moment de la vérification, le Comité provincial de la réforme sur les soins à long terme se penchait sur cette question.**

Nous avons également constaté que l'important roulement de personnel et les carences dans la formation entrainaient des plaintes remettant en question la fiabilité des soins offerts. Dernièrement, certaines mesures ont été prises dans le but d'améliorer le sort des auxiliaires familiales au chapitre des salaires, de la formation et des conditions de travail.

Santé

Soins à domicile

HISTORIQUE

Le Programme de soins à domicile relevant du ministère de la Santé comporte des services infirmiers ainsi que des services connexes, comme ceux des auxiliaires familiales, destinés aux patients admissibles atteints de maladies aiguës ou chroniques qui souhaitent recevoir leur traitement à la maison. À travers la province, ces services sont le plus souvent administrés par les Conseils de la santé publique et par le VON (Victorian Order of Nurses), en passant par 38 programmes locaux.

Pour être admissible à ces soins, on doit satisfaire à neuf conditions, notamment :

- être suivi par un médecin traitant;
- être affecté d'un mal permettant un traitement efficace à domicile dans le cadre des services offerts par le programme; et
- avoir besoin d'au moins un des services professionnels - soins infirmiers, physiothérapie, ergothérapie, orthophonie - et ce au moins trois fois par mois.

Les activités connexes pouvant être offertes dans le cadre du programme incluent les services d'auxiliaires familiales, le transport, les pansements, les examens de laboratoire et la popote roulante (repas servis à domicile).

N'importe qui a le droit de recommander un patient à un programme local. Un responsable du dossier est alors nommé (c'est souvent une infirmière), qui devra évaluer l'admissibilité aux soins à domicile. Après consultation des divers intervenants (le médecin traitant, d'autres professionnels de la santé, le patient et sa famille), il appartient à ce responsable d'autoriser les services demandés.

Le coût des soins à domicile a presque triplé entre les années financières 1985 et 1990, passant de 105 à 305 millions de dollars.

OBSERVATIONS

Potentiel d'économies que permettrait la délégation de tâches infirmières

Les programmes locaux de soins à domicile s'adressent essentiellement au VON et à la SEVNA (St. Elizabeth Visiting Nurses Association) pour leurs services infirmiers.

Pour l'année financière 1989, on a recensé quelque 3,5 millions de visites d'infirmières à domicile, au coût de 96 millions de dollars. Ceci représentait environ le tiers du montant pour l'ensemble du programme.

La plupart de ces services sont dispensés par des infirmières autorisées (IA), même si la Loi sur l'assurance-maladie autorise aussi le recours à des infirmières-auxiliaires autorisées (IAA).

Pour déterminer si certaines de ces fonctions assurées par les IA pourraient l'être par d'autres préposés aux soins qui ont reçu une formation, nous avons revu le code professionnel des IA et IAA établi par l'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario, le matériel didactique adressé aux auxiliaires familiales de la Société canadienne de la Croix-Rouge (Ontario) et le programme d'aide à la santé,

préparé par le ministère des Collèges et Universités. Il en ressort que certaines tâches pourraient être déléguées aux IAA, auxiliaires de la santé et auxiliaires familiales dûment formés. Exemples :

- L'aide aux personnes alitées devant aller s'asseoir sur un siège ou s'allonger sur un brancard, ainsi que l'assistance aux personnes se déplaçant avec des béquilles, une marchette, une cane ou sans support.
- La mesure de la température, du souffle respiratoire, de la hauteur, du poids.
- L'aide accordée pour les exercices de type passif ou actif.
- L'aide à l'hygiène corporelle - lavage des cheveux, hygiène buccale, bain, rasage, soins de la peau.

En outre, 85 pour cent des infirmières ayant répondu à notre sondage du personnel VON ont indiqué qu'une partie de leur travail pouvait être déléguée à des IAA ou à des auxiliaires de la santé. **En moyenne, elles estimaient que 25 pour cent de leurs tâches pourraient l'être.** Dans les cas de maladies chroniques, exigeant davantage de soins personnels, on pourrait recourir à plus d'IAA et de paraprofessionnels, alors que pour les maladies aiguës le recours à un plus grand nombre d'IA semblerait plus approprié.

Savoir dans quelle mesure la délégation des tâches se traduirait par une délégation des visites présuppose des recherches plus poussées. **Cependant, on peut déjà affirmer que cinq pour cent de délégations de visites IA à des IAA représenterait des économies annuelles de près de trois millions de dollars,** ceci en raison des différences de rémunération horaire entre les deux groupes. Ces économies seraient encore plus marquées si la délégation se faisait au profit des auxiliaires de la santé et auxiliaires familiales, dont les traitements sont inférieurs à ceux des IAA.

Nous avons appris que dans d'autres provinces, notamment le Manitoba et l'Alberta, les auxiliaires de la santé travaillent encadrées par une infirmière lorsque leurs tâches incluent une grande part de soins personnels. Selon les informations obtenues du VON (Canada), les aides de la santé se sont acquittées de quelque 30 000 visites à domicile au cours de l'année financière 1989.

Nous avons recommandé au ministère d'évaluer le potentiel d'économies que représenterait pour l'Ontario une plus grande délégation des tâches des infirmières.

Visites superflues effectuées par des infirmières

Pour obtenir le droit aux soins à domicile et pouvoir le conserver, le patient doit recevoir au moins un des services couverts, et ce trois fois par mois au minimum. Dans notre sondage des effectifs du VON, les deux tiers des répondants ont indiqué qu'ils visitaient certains patients trois fois par mois dans le seul but de permettre l'admissibilité aux services d'auxiliaires, notamment d'auxiliaires familiales, donc sans justification médicale réelle. **En moyenne, les répondants estimaient que près de 10 pour cent de leurs patients appartenaient à cette catégorie.**

Dans le cadre de la réglementation actuelle, ces patients ne sont pas admissibles aux soins à domicile. Cependant, s'ils n'ont pas réellement besoin de trois visites d'infirmières par mois, il semble bien que leur cas exige une forme quelconque de soins à domicile; par conséquent, les règles d'admissibilité devraient permettre une certaine souplesse.

Nous avons recommandé au ministère d'évaluer le potentiel d'économies qui découlerait d'une application plus souple du règlement sur le nombre minimum de visites mensuelles. **Ainsi, la suppression d'une visite par mois engendrerait des économies de quelque cinq millions de dollars, si l'on se fie au coût de la visite au moment de notre vérification.**

Nous reconnaissons que cette marge de manoeuvre devrait être assortie de certaines réserves pour garantir que seuls les patients ayant un besoin réel de soins à domicile soient admis au programme.

Prix excessifs payés pour l'oxygène

Les sections locales du Programme de soins à domicile commandent les bouteilles d'oxygène pour les patients dont le traitement l'exige. Le matériel est installé par les fournisseurs, qui adressent leurs factures au Programme de médicaments gratuits de l'Ontario ou au Programme d'appareils et d'accessoires fonctionnels (PAAF). Les sections locales n'avaient pas l'infrastructure nécessaire (par exemple, appels d'offres) pour garantir l'obtention du meilleur prix possible.

L'examen d'un large échantillon de fournisseurs d'oxygène a révélé que le prix de la bouteille facturé au ministère variait entre huit et 36 dollars, pour un même format. Voir tableau ci-dessous.

Région	Prix de la bouteille format B	Prix de la bouteille format E
Markham	8,00 $	10,00 $
Kitchener	17,30	21,55
Cornwall	19,25	29,35
Goderich	34,00	30,00
Owen Sound	36,00	31,50

Nous avons aussi constaté d'importants écarts dans les prix au sein d'une même ville. En effet, les dossiers du ministère indiquent que les prix payés aux fournisseurs d'une même localité et pour le même format de bouteille, au cours de l'année financière 1989, étaient les suivants :

Fournisseur	Prix à l'unité	Somme versée au fournisseur durant l'année financière
A	45,00 $	723 400 $
B	33,00	1 531 600
C	53,00	1 456 300

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

L'Ontario dépense environ 45 millions de dollars par an pour l'achat d'oxygène, destiné surtout à des patients externes. Il y a là matière à d'importantes réductions de coûts, à condition de recourir à des appels d'offres.

Conscient du fait qu'il doit rationaliser les coûts de l'oxygène pour les soins à domicile, le ministère a décidé d'adopter les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif et pour optimiser l'usage de l'oxygène. Nous avons également appris qu'il espérait intégrer par la suite cette fonction au système de soins à long terme, en cours de préparation.

Potentiel d'économies notables que permettrait un plus court séjour dans les hôpitaux

Nous avons rencontré 22 docteurs, ainsi que neuf responsables de l'Association des médecins de l'Ontario et des sections chargées des soins à domicile pour les localités de Toronto, Ottawa, Kingston et London.

Les personnes interrogées reconnaissent que de 15 à 30 pour cent des patients hospitalisés pourraient être traités à domicile, pour autant qu'on leur offre un minimum de services de base. Exemples de services pouvant être administrés à la maison plutôt qu'à l'hôpital : services d'auxiliaires familiales, services d'auxiliaires de santé, aide pour l'utilisation d'équipement comme les pompes anti-douleurs, l'équipement de dialyse et d'oxygénothérapie.

La plupart des patients hospitalisés qui pourraient être traités chez eux ne pouvaient se prévaloir des soins à domicile car leur cas ne nécessitait pas le minimum de trois visites par mois - ou, au contraire, exigeait occasionnellement des soins plus intensifs que ceux prévus au programme.

On considère habituellement que les soins à domicile sont bénéfiques pour le patient comme pour l'ensemble du système : le sujet est généralement plus heureux chez lui, où le traitement peut s'avérer moins onéreux et alléger la pénurie de lits dans les établissements.

La quantification d'une réduction possible des soins en établissement nous a amenés à évaluer d'autres recherches menées dans le domaine de la santé.

- Les médecins interrogés par les chercheurs de l'Université York estiment à 15 pour cent la part de la durée d'hospitalisation qui est superflue.

- Diverses études spécialisées parues au Canada et aux États-Unis soulignent le succès de la formule à domicile. Selon l'une de ces recherches, le traitement aux antibiotiques administrés par voie intraveineuse à 1 800 patients a évité l'équivalent de 35 000 journées d'hospitalisation, une économie de neuf millions de dollars. Un autre document affirme que des appareils respiratoires installés à domicile se seraient traduits par des économies de 50 pour cent des coûts d'hospitalisation.

Santé

Soins à domicile

Des études démontrent que beaucoup de patients atteints de cancer ou de troubles des reins ou des poumons peuvent être traités à domicile de façon rentable, les économies atteignant alors de 40 à 70 pour cent des coûts hospitaliers. Le parc hospitalier de l'Ontario compte environ 50 000 lits. Le coût moyen de la journée s'élève à 350 dollars. Ce qui revient à dire qu'avec des réductions de 50 pour cent, on pourrait arriver à des économies annuelles de 30 millions de dollars pour chaque point de pourcentage dans le nombre de lits libérés par des patients soignés à domicile.

De telles économies nécessitent l'amendement des lois et politiques en vigueur. Il faut noter que ces économies ne se concrétiseraient pas forcément en dollars réels, les lits vides allant probablement à d'autres patients en attente. Mais il s'agirait alors de malades dont les besoins sont plus réels.

En quête d'une optimisation des ressources, le Comité provincial de la réforme sur les soins à long terme réévalue le rôle dévolu au Programme de soins à domicile dans le contexte plus global des services à la santé; la province a l'intention d'amender les lois et politiques existantes.

Améliorations en cours dans les services d'auxiliaires familiales

Les services d'auxiliaires familiales représentent, en importance, le secteur de dépenses le plus important du Programme de soins à domicile, juste après les soins infirmiers. Ces services incluent les petits travaux ménagers, les soins personnels, la préparation des repas et les emplettes d'épicerie.

Au cours de l'année financière 1989, le Programme de soins à domicile a payé plus de six millions d'heures à des auxiliaires familiales, représentant une somme de 58 millions de dollars, soit presque 30 pour cent du total des services à domicile. Ces services sont offerts par des entreprises commerciales ainsi que par des sociétés à but non lucratif. La plus grande de celles-ci est la Société canadienne de la Croix-Rouge, avec plus de 40 pour cent des heures fournies.

Le ministère de la Santé gère les achats des services d'auxiliaires familiales. Toutefois, c'est le ministère des Services sociaux et communautaires qui élabore et met en oeuvre toutes les grandes politiques dans le domaine de l'aide familiale.

Pour évaluer la qualité des services d'auxiliaires familiales, nous avons rencontré des responsables du programme ainsi que les membres d'un groupe d'opinion, en plus de revoir les dossiers de plaintes. Sur les cinq sections locales considérées, seule une avait systématiquement consigné les plaintes formulées à l'endroit des services fournis ou du matériel utilisé. Dans les autres sections, la plupart des plaintes avaient connu un dénouement verbal, n'ayant fait l'objet d'aucun archivage ultérieur. La plupart des plaintes portaient sur la fiabilité des auxiliaires familiales. Nous avons notamment constaté que les aspects suivants des services étaient problématiques :

- Les auxiliaires familiales ne se présentaient pas ou arrivaient en retard. Dans certains cas, elles s'absentaient pendant plus d'une semaine.

- Elles n'offraient pas les services prévus par le Programme de soins à domicile.

- Elles n'étaient pas assidues au travail; un patient a reçu 25 auxiliaires différentes sur une période de 12 mois.

Vu le manque de données formelles, nous nous sommes efforcés de savoir si la médiocrité du service pouvait tenir à des facteurs inhérents à la tâche.

Manque de formation et fort roulement des auxiliaires familiales

Au cours de l'année financière 1988, un groupe interministériel (ministères des Services sociaux et communautaires, de la Santé, de la Formation professionnelle, des Collèges et Universités) et l'Office des personnes âgées ont mené de concert une étude sur les services de l'aide familiale.

De cette étude, il ressort que les auxiliaires familiales sont mal préparées et sous-payées : en moyenne, 5,25 dollars l'heure en 1987, le temps de déplacement étant le plus souvent à leurs frais. **Par conséquent, le roulement était élevé, dépassant dans bien des agences le seuil des 50 pour cent.** Le groupe en est venu à la conclusion que la rémunération constitue le principal facteur susceptible de déterminer la viabilité à long terme du système. Il a aussi recommandé que les auxiliaires ayant un minimum de formation (Niveau II du programme d'aide au foyer, offert par la Croix-Rouge et les collèges communautaires) devraient pouvoir offrir des services à domicile subventionnés par la province.

En 1989, le ministère des Services sociaux et communautaires a interrogé 169 entreprises commerciales et sociétés à but non lucratif offrant des services d'auxiliaires familiales à des sections locales du Programme de soins à domicile. Moins de la moitié des intéressées possédaient le minimum de formation recommandé par le groupe.

Autres constatations découlant de cette recherche : les sociétés à but non lucratif consacrent davantage aux salaires, à la formation et aux frais de déplacement; leur taux de roulement est inférieur à celui des entreprises. On nous a indiqué que bon nombre d'agences commerciales donnait une formation interne aux auxiliaires, ce qui évitait les charges directes.

	Entreprise commerciale	Société à but non lucratif
Nombre d'auxiliaires familiales	6 700	6 900
Rémunération horaire	5,72 $	6,14 $
Frais de déplacement	700 000 $	4 200 000 $
Dépenses de formation	300 000 $	1 300 000 $
Roulement du personnel	100 %	50 %

Santé

Soins à domicile

En novembre 1989, le ministère des Services sociaux et communautaires annonçait une augmentation de 29 millions de dollars pour les fonds alloués aux auxiliaires familiales. Ce qui permettra d'assurer un salaire minimum de 7,25 dollars l'heure aux personnes travaillant dans le cadre d'un programme public. En outre, les agences devront désormais payer le temps de déplacement entre chaque patient, en plus des frais de transport à proprement parler. Enfin, l'augmentation permettra d'attribuer 2,2 millions de dollars à la formation.

L'aide familiale représente une part importante du programme; c'est grâce à ce mécanisme que certains patients peuvent se faire soigner chez eux. On prévoit que son importance ira en croissant. La stratégie mise au point par le Comité provincial de la réforme sur les soins à long terme favorise la multiplication des traitements à domicile. Et l'on s'attend à une montée substantielle de la demande, en raison du vieillissement de la population.

RÉPONSE

Dans la réponse du sous-ministre, datée du 7 septembre 1990, on trouve notamment les éléments suivants :

Potentiel d'économies que permettrait la délégation de tâches infirmières

«Le ministère convient qu'il faudrait envisager une plus grande délégation des tâches des infirmières. Or comme les auxiliaires familiales constituent l'équivalent communautaire des infirmières-auxiliaires, un certain nombre de mesures ont déjà été prises pour optimiser les effectifs, la qualité de prestations et le financement pour ce groupe d'employés.

«En outre, le ministère continue d'inciter les établissements privés à engager, dans la mesure du possible, des infirmières- auxiliaires autorisées (IAA); les établissements redoublent d'efforts en ce sens.

«Dans le rapport sur la grande réforme des soins à long terme en Ontario «Stratégies de réaménagement», on note que «le rôle de l'infirmière autorisée peut être appelé à changer, l'accent étant mis davantage sur l'évaluation, la préparation, l'encadrement et l'administration des soins spécialisés. Parallèlement, on doit aujourd'hui réévaluer les services infirmiers à domicile pour voir de quelle manière les IAA et les aides ayant reçu la formation voulue pourraient assumer un plus grand rôle.»

Visites superflues effectuées par des infirmières

«Le ministère reconnaît que le minimum actuel du nombre de visites, qui permet de s'assurer que seuls les cas pertinents sont admis au programme, pourrait créer des besoins artificiels.

«Alors qu'on élabore un nouveau mécanisme dans le cadre de la Réforme sur les soins à long terme, on étudie la question des limites pertinentes de services dans un contexte différent, celui d'un programme au mandat élargi.»

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

Prix excessifs payés pour l'oxygène

«Cette question relève à l'heure actuelle de la Direction des programmes de médicaments et de la Direction des appareils et accessoires fonctionnels. Dans le cadre de la stratégie de réforme à long terme, ce dossier sera confié à la Division de la santé communauté et des services de soutien.

«On procède actuellement à l'élaboration d'une stratégie axée sur les coûts, la rationalisation et l'uniformisation de la pratique professionnelle.

«L'Association des médecins de l'Ontario, de concours avec la Société ontarienne du thorax, a mis au point des critères physiologiques permettant de rationaliser le recours à l'oxygénothérapie. Ces critères sont actuellement mis en place pour évaluer l'admissibilité à ce genre de traitement. On incite les médecins à suivre les directives régissant les prescriptions d'oxygène, pour tous les patients requérant un traitement.

«Nous avons effectué une étude de prix de facturation pour mieux suivre les écarts à travers la province. Les résultats seront mis à contribution pour les prochaines négociations avec les fournisseurs.

«Une convention générale est en cours de préparation pour discussion avec l'industrie. L'entente portera notamment sur les modalités de remboursement des fournisseurs par le ministère de la Santé. Seront aussi couvertes les questions relatives à l'assurance-qualité, au service, à l'après-vente, à la responsabilité civile et aux protocoles régissant les programmes de soins à domicile, les évaluateurs, le personnel traitant et les hôpitaux.

«Les mécanismes en place pour la tarification de l'oxygène et des équipements et services connexes seront réévalués et rajustés.

«Les modifications administratives touchant aux traitements à l'oxygène devraient entrer en vigueur avant que ceux-ci ne soient transférés au Programme de soins à long terme, en 1991.»

Potentiel d'économies notables que permettrait un plus court séjour dans les hôpitaux

«C'est là une question qui sera réglée dans le cadre de nouvelles politiques relatives à la réforme sur les soins à long terme.»

Améliorations en cours dans les services d'auxiliaires familiales

«Les observations et recommandations faites par le vérificateur provincial seront intégrées aux plans de restructuration qu'on envisage actuellement pour les services de soins à long terme.»

Santé

Consultants en informatique

3.12
Recours aux services de consultants en informatique, ministère de la Santé

La Division des systèmes et de l'information du ministère prépare, met en oeuvre et tient à jour des systèmes informatiques couvrant le domaine de la santé, systèmes utiles essentiellement aux directeurs du bureau central et aux directeurs de programmes du ministère ainsi qu'aux personnes chargées d'étudier, de planifier et d'offrir les soins à la population.

Au cours de l'année financière 1990, cette division a accordé 187 contrats de consultants, ce qui représente la somme de 8,8 millions de dollars.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIF

Nous avons évalué 94 contrats de sous-traitance passés avec des consultants depuis octobre 1988. L'opération d'échantillonnage reposait sur le prix plafond et le facteur temps, ainsi que sur la durée de l'association entre le ministère et les sociétés en question.

Nous avons évalué le respect des politiques et procédures de l'Administration dans l'achat des services de consultants.

CONCLUSIONS

Dans la plupart des cas, la division a respecté les politiques et procédures de l'Administration. Toutefois, le recours constant à certaines entreprises ne s'avère pas économique et entre en conflit avec les directives du Conseil de gestion.

HISTORIQUE

On fait appel aux services de consultants rétribués par des honoraires pour un projet bien défini relatif à des tâches administratives, informatiques, techniques ou à des travaux de recherche et développement.

Le Plan d'action informatique du ministère pour l'année financière 1991 prévoit une augmentation du nombre de consultants compte tenu des multiples modifications de systèmes. Ainsi, la réinscription de chaque citoyen ontarien, auquel est donné un numéro unique d'assurance-maladie, présuppose un tout nouveau système pour le traitement des données dans ce domaine. Or étant donné le caractère éminemment ponctuel et ultra-spécialisé des ressources nécessaires, le ministère aura recours à des consultants pour la mise au point des systèmes.

La Direction de la gestion des systèmes emploie actuellement quatre consultants pour 10 salariés. On prévoit que ce taux passera à 16 pour 10 au cours des quelques prochaines années. Par contre, d'ici 1995, la plupart des modifications auront été apportées, ce qui fait que le rapport devrait chuter à trois consultants pour 10 fonctionnaires.

OBSERVATIONS

Respect des exigences

L'achat des services de consultants doit se faire en accord avec les principes clés énumérés dans les directives du Conseil de gestion :

- On doit, dans la mesure du possible, procéder à un appel d'offres de façon à obtenir le meilleur rapport qualité/prix.
- Parmi les candidats qualifiés (ceux qui respectent toutes les normes obligatoires), les ministères doivent opter pour les moins enchérisseurs quand ceux-ci ont la capacité de mener le projet à terme à l'entière satisfaction du ministère.
- Les ministères doivent traiter avec les consultants de manière à éviter toute situation menant au conflit d'intérêt, au monopole de fait pour un type particulier de travail ou à une relation privilégiée avec un vendeur extérieur.

Nous avons constaté que la division respecte généralement ces principes, à une seule et importante exception près : le recours systématique à certains fournisseurs, qui s'avère injustifié et coûteux.

Recours continu aux mêmes consultants

C'est notamment le cas de deux consultants dont les services ont été systématiquement retenus depuis 1984. En 1990, une firme a reçu la somme de 367 000 dollars en guise de rémunération pour deux de ses consultants. Les derniers contrats signés, échelonnés sur une période de sept mois, représentaient des honoraires de 950 et 800 dollars par jour. Le ministère a déclaré que les fonctions de ces deux consultants équivalaient à celles qui seraient dévolues à des salariés à temps plein touchant entre 450 et 320 dollars par jour, charges sociales incluses.

Le ministère aurait pu, rien que sur ces deux contrats, économiser 120 000 dollars en ayant recours aux services de personnel à temps plein.

La directive stipulant que les ministères ne doivent pas continuellement recourir à un même fournisseur a pour objectif d'offrir aux autres fournisseurs un accès équitable aux contrats de consultation. Lorsqu'un même besoin spécialisé se fait souvent sentir, il en coûte généralement moins d'engager du personnel à temps plein que de sous-traiter; et ceci empêche certains consultants de monopoliser dans leur spécialité.

Manque d'évaluations formelles

Les directives du Conseil de gestion recommandent que, à l'issue des travaux, une évaluation écrite du rendement du fournisseur doit être faite. Ce document sert à déceler les éléments susceptibles d'amélioration, en prévision d'ententes ultérieures.

Santé

Consultants en informatique

Or seulement six des 94 ententes que nous avons examinées ont fait l'objet d'une telle évaluation écrite.

RÉPONSE

Dans la réponse du sous-ministre, datée du 11 septembre 1990, on trouve notamment les éléments suivants :

Respect des exigences

«Les responsables de la Division des systèmes et de l'information ont été heureux de collaborer avec le Bureau du vérificateur provincial dans le cadre de cette vérification. Nous estimons qu'un contrôle par des sources externes fait partie intégrante du processus d'optimisation des ressources mis en place par les responsables de la division.

«Nous sommes également satisfaits des conclusions générales du rapport, qui entérinent le mode d'attribution des services de consultants et confirment le respect, par le ministère, des politiques et procédures de l'Administration.»

Recours continu aux mêmes consultants

«La division reconnaît les principes énoncés dans les directives du Conseil de gestion pour ce qui est du recours systématique aux consultants. La situation citée ci-avant, qui a eu pour résultat un accord à long terme, n'était pas le fruit d'une décision planifiée.

«Le tout a commencé par l'octroi de contrats résultant des appels d'offres voulus, aux candidats les mieux qualifiés. Le ministère sait qu'il dépend de ces deux consultants pour réaménager le système de l'assurance-maladie. Il estime que la complexité de leurs travaux se compare à celle des tâches de cadres supérieurs de la Fonction publique. Bien sûr, si des cadres ayant l'expérience, le savoir-faire et la connaissance du programme nécessaires étaient disponibles, le ministère préférerait faire appel à leurs services.»

Manque d'évaluations formelles

«Les responsables de la division reconnaissent que, une fois la tâche accomplie, il serait bon pour le ministère de faire une évaluation formelle du rendement des consultants. Dans le passé, les évaluations ne portaient que sur les cas problèmes. Nous adopterons donc la recommandation voulant que tout travail confié à un consultant soit évalué après avoir été mené à terme.»

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

3.13
Contrôle adéquat des facturations OHIP, Direction des services aux professionnels, ministère de la Santé

La Direction des services aux professionnels vérifie la légitimité des notes d'honoraires que les médecins et autres professionnels de la santé présentent en vertu du Régime d'assurance-maladie de l'Ontario (OHIP). Au cours de l'année financière 1990, ces facturations se montaient à plus de 4 milliards de dollars.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIF

Nous avons évalué la pertinence des méthodes de vérification de la Direction des services aux professionnels.

CONCLUSIONS

La direction contrôlait de façon adéquate les facturations OHIP :

- **La réglementation médicale informatisée, mise au point par la direction, a permis de déceler les demandes invalides présentées par des médecins.**
- **Le dispositif de contrôle des médecins a généralement bien fonctionné, permettant d'identifier certains modes de facturation inusités.**
- **Le ministère élaborait des mesures pour prévenir les abus pour ce qui est des soins offerts hors de la province aux résidents ontariens.**

Cela dit, il existe un certain nombre de facteurs inhérents au système qui viennent réduire l'efficacité de la surveillance :

- **En moyenne, moins de 10 pour cent des médecins ayant présenté des états de compte inusités ont fait l'objet d'un arbitrage ou d'une enquête ultérieure.**
- **Depuis 1986, l'accroissement du nombre de médecins et de services offerts excède la progression démographique.**
- **Au cours des cinq dernières années, on constate une tendance à l'augmentation des services hauts de gamme.**

HISTORIQUE

L'Ontario compte quelque 18 000 médecins et chirurgiens. L'année 1989 aura vu la prestation et la facturation d'environ 200 millions de services (y compris les services de laboratoire).

Les honoraires versés à des médecins, des chirurgiens et à d'autres professionnels de la santé admissibles au régime OHIP ont passé de 2,7 milliards de dollars pour l'année financière 1986 à 4,2 milliards pour l'année financière 1990, une progression de quelque 55 pour cent sur une période de quatre ans. Ce qui représente une augmentation annuelle moyenne d'environ 12 pour cent.

Santé

Facturations OHIP

La Direction des services aux professionnels regroupe des effectifs de 40 personnes, dont près du tiers sont des médecins affectés au bureau central et à quatre bureaux régionaux. Raison d'être de la direction :

- Contrôle des factures présentées par les médecins et les autres praticiens de la santé, et arbitrage initial en cas de conflit sur les honoraires.
- Suivi des versements effectués à d'autres provinces ou pays en règlement de soins offerts à des résidents de l'Ontario.
- Contrôle de la sur-utilisation du régime OHIP.

OBSERVATIONS

Examen adéquat des facturations OHIP

Avant qu'une facture soit avalisée pour paiement, elle est vérifiée par un médecin-conseil; celui-ci recourt à cet effet à la réglementation médicale informatisée, qui lui permet d'écarter les états de compte ne respectant pas certains critères préprogrammés. Exemple : somme en excédent du plafond prévu au barème des honoraires, non-respect des restrictions de fréquence, cumul (double facturation).

Cette réglementation a souvent permis de déceler des factures non valides. En 1989, grâce à ce moyen de contrôle, on a pu déceler et éviter des versements de 98,7 millions de dollars sur des comptes non valides, dont 60 pour cent constituaient des cas de cumul. Toutefois, il s'agissait le plus souvent de situations où le médecin, n'ayant toujours pas reçu à une certaine date le paiement réclamé au ministère, réitérait sa demande.

Chaque mois, des lettres de contrôle des paiements sont envoyées à un échantillon aléatoire - des patients ayant reçu dernièrement des services portés à leur numéro d'assurance-maladie. Dans ces lettres, on demande au destinataire de confirmer qu'il a bien reçu les services en question.

Plus de 6 000 lettres sont envoyées mensuellement. Et sur les quelque 70 pour cent de réponses reçues, plus de 99 pour cent confirment le traitement. Par contre, toute réponse négative fait l'objet d'une enquête pouvant entraîner la soumission du cas au Comité d'étude de la médecine, qui relève de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario. Aux termes de la Loi sur l'assurance-maladie, ce comité doit, après enquête, trancher les conflits en matière d'honoraires entre les médecins et le ministère.

Adéquation des mesures prises pour déceler les modes de facturation inusités

Un dispositif informatisé permettant le contrôle des médecins a été mis au point en 1983. Il permet de déceler les modes de facturation contestables par comparaison avec un modèle prédéfini. Le cas des médecins présentant de telles factures est comparé à celui de leurs confrères, en fonction de cinq grands critères : montant total de la facturation, nombre de patients, nombre de services offerts, coût par service, écarts dans les codes du barème des honoraires en usage dans la spécialité. Les facturations jugées inusitées font l'objet d'une analyse; si l'on soupçonne une irrégularité, le cas est soumis au Comité d'étude de la médecine.

Advenant soumission du cas, le comité se penche sur les dossiers des patients et réévalue la facturation. S'il juge détenir assez de preuves pour poursuivre l'affaire, il tient une audience. Le docteur a alors droit aux services d'un avocat. À l'issue de l'audience, le comité peut soit accepter la position du médecin, soit recommander le remboursement partiel ou total des sommes en litige.

Le dispositif de contrôle des médecins a généralement permis de bien identifier les cas de facturation douteux. Nous recommandons néanmoins que ce dispositif soit affiné pour mettre en évidence les écarts relevés pour certains services ou traitements spécifiques. En effet, nous avons constaté, lors de la vérification, que des honoraires excédant de loin les limites prévues pour un traitement particulier avaient de fortes chances de passer inaperçus du moment que l'ensemble de l'activité du médecin se situait, elle, dans la bonne moyenne.

Non-soumission des cas

Pour chacune des quatre années financières 1986 à 1989 inclusivement, le dispositif de contrôle aura permis d'identifier entre 750 et 800 médecins pratiquant un mode de facturation inusité. **Cependant, moins de 10 pour cent ont fait l'objet d'une soumission au Comité de contrôle des médecins.**

Le ministère nous a avisés que ce faible pourcentage s'explique en partie par l'impuissance du comité à établir des preuves formelles. État de choses qui, pour sa part, serait imputable aux ambiguïtés inhérentes au barème, ainsi qu'à des dossiers médicaux mal tenus et à l'absence de normes officielles dans la pratique de la médecine.

Dans les 700 cas et plus n'ayant pas été référés au comité, nul motif n'a été consigné aux dossiers. Il n'existait pas non plus de directives écrites permettant de savoir quand transmettre les cas. Nous avions d'ailleurs commenté ce manque d'informations, en 1984; le ministère avait alors indiqué qu'un processus de consignation et d'évaluation plus formel serait mis au point, décision qui est toutefois restée sans suite.

En moyenne, le comité a demandé des remboursements au moins partiels pour 35 cas par an, soit un total de 3,5 millions de dollars pour les quatre années considérées. Les médecins impliqués dans ces affaires ne représentent que 0,2 pour cent des effectifs de la profession pour l'ensemble de la province.

Augmentation des effectifs médicaux et des services hauts de gamme

Selon un rapport du Conseil du premier ministre sur la santé, datant de 1989, l'augmentation des effectifs en médecins constitue l'un des principaux facteurs ayant contribué à l'augmentation des frais de l'OHIP.

À titre de référence, l'Organisation mondiale de la santé recommande une proportion d'un médecin pour 600 patients; or la moyenne de l'Ontario se situe plutôt aux alentours d'un médecin pour 500 patients.

Santé

Facturations OHIP

La plupart des médecins et chirurgiens sont rémunérés à l'acte. Nous avons comparé le nombre de médecins au nombre de services offerts entre 1986 et 1989, et avons dégagé les éléments suivants :

- **Le nombre des généralistes actifs est passé de quelque 8 700 à 9 500 praticiens (une progression de huit pour cent), tandis que la population allait de 8,2 à 8,6 millions d'habitants environ (cinq pour cent d'augmentation).**

  L'accroissement du nombre de services offerts par les généralistes est directement proportionnel à celui des effectifs; il n'est nullement en corrélation avec l'essor démographique.

- **Le nombre des spécialistes est passé de quelque 7 900 à 8 600 praticiens (une progression de huit pour cent), tandis que la population cible allait de 1,05 à 1,08 million d'habitants (trois pour cent d'augmentation).**

  Le nombre de services offerts a progressé de plus de 10 pour cent.

Nous avons constaté, pour la période 1984-1989, une tendance à la prestation de services hauts de gamme. Nous avons reconnu que cela s'explique en partie par le vieillissement de la population et par le recours à du matériel de pointe, pour le diagnostic comme pour le traitement. Il faut toutefois préciser que le barème des honoraires laisse aux médecins une marge de manoeuvre considérable. Ainsi, les honoraires prévus pour des examens mineurs, intermédiaires et généraux, dont le total a atteint 750 millions de dollars en 1989, s'élevaient à 15,10 dollars, 22,90 dollars et 44,90 dollars respectivement. **Or, au cours de cette période de cinq ans :**

- **la proportion d'examens mineurs a décliné de plus de cinq pour cent; et**

- **celle des examens intermédiaires et généraux a progressé de 35 et 20 pour cent respectivement.**

Le ministère a reconnu les difficultés que posent la rapide augmentation des effectifs et le barème flottant régissant la rémunération à l'acte. Il a imposé une réduction de 20 pour cent au nombre de postes de résidents pour le quinquennat 1987-1992. En outre, 24 postes seulement seront offerts chaque année dans le cadre de programmes d'internat pour les étrangers.

Bons efforts déployés pour contrôler les paiements à l'extérieur de la province

Lorsqu'un résident ontarien voyage hors de la province, il est toujours couvert par le régime OHIP. Cette couverture est intégrale (100 pour cent) dans les cas d'urgence, partielle (75 pour cent) dans les autres cas.

Au cours de l'année financière 1990, 120 millions de dollars ont été versés à divers établissements et professionnels de la santé situés hors-Ontario. Sur cette somme, les soins courants représentent 48 millions de dollars, soit 40 pour cent, alors que trois ans auparavant ils n'étaient que de 30 pour cent. Près de 90 pour cent de ces fonds sont allés à des sources américaines.

Craignant une majoration artificielle de certaines demandes de règlement provenant de l'étranger, la direction a enquêté sur les traitements courants en cardiologie reçus aux États-Unis, pour constater que les sommes facturées par les hôpitaux du Michigan étaient nettement supérieures à celles que réclament les autres États pour des soins comparables. En effet, la moyenne pour le Michigan se situait à 25 000 dollars, contre quelque 20 000 dollars dans les autres États pour un traitement similaire.

La direction a soupçonné certains hôpitaux du Michigan de gonfler les états de compte destinés aux résidents de l'Ontario de sorte que le remboursement à hauteur de 75 pour cent puisse couvrir la totalité des frais engagés.

Narcomanie et alcoolisme

En 1990, le traitement de l'accoutumance aux narcotiques et à l'alcool se chiffrait à 20 millions de dollars, contre sept millions seulement pour 1989. C'est surtout le sentiment général d'un manque d'installations spécialisées en Ontario qui a incité les patients à se faire soigner aux États-Unis. Cependant, la direction craignait que les hôpitaux américains n'incitent la clientèle ontarienne à se faire soigner aux États-Unis, en assumant par exemple le coût du billet d'avion aller-retour ainsi que les services de limousine entre l'aéroport et le centre de traitement.

Lors de notre vérification, le ministère retardait le paiement de quelque 500 000 dollars réclamés par des hôpitaux américains. Il soupçonnait en effet que les coûts avaient été gonflés, et que les demandes émanaient en réalité de particuliers ou d'associations agissant au nom des patients recrutés au Canada.

Nous avons appris par la suite que le ministère prévoyait prendre des mesures pour éviter que la chose ne se reproduise.

RÉPONSE

Le sous-ministre a répondu à notre rapport le 11 septembre 1990.

Adéquation des mesures prises pour déceler les modes de facturation inusités

«La Direction des services aux professionnels est en train d'optimiser son dispositif informatique de contrôle des médecins, ce qui lui permettra de mieux évaluer les schémas d'utilisation et de pratique professionnelle.

«Il est malaisé de prouver la fausse représentation ou la non-justification de soins ou de traitements particuliers. On a donc conclu que les paramètres minimaux pour transfert des dossiers au Comité d'étude de la médecine, devraient se fonder sur une analyse de la pratique professionnelle durant une période d'au moins un an.

«Dans un premier temps, le nouveau dispositif permettra de contrôler les diagnostics, les visites de rappel, ainsi que les références de patients vers des spécialistes aux fins de consultation, de diagnostic et de services de laboratoire.

Santé

Facturations OHIP

«Le nouveau système informatique, qui dressera le profil du médecin, mettra en évidence les pratiques qui se situent nettement au-delà de la moyenne.

«Il est prévu qu'un médecin-conseil du secteur communique avec le praticien pour faire le point sur les méthodes exercées. À l'issue du processus de consultation, la surveillance se prolongera le temps nécessaire.»

Non-soumission des cas

«La direction effectue une évaluation professionnelle des profils identifiés grâce à l'analyse informatique. Quelque 10 pour cent des médecins repérés à l'origine ont vu leur cas soumis au Comité d'étude de médecine (qui relève de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario), en prévision d'un examen plus approfondi.

«Les médecins identifiés, dont le cas n'a pas été soumis au comité n'ont pas fait l'objet de dossiers individuels. Par contre, des listes sommaires ont été établies, où figure un bref descriptif de l'argumentation. À l'avenir, on constituera une documentation circonstanciée, en se fondant sur des moyens de consignation plus normalisés.»

Augmentation des effectifs médicaux et des services hauts de gamme

«Le ministère est en accord avec l'information sommaire selon laquelle l'augmentation du nombre de médecins et de services hauts de gamme excède le niveau de la progression démographique en Ontario.

«L'Administration est en pourparlers avec l'Association des médecins de l'Ontario dans le but de mettre au point une nouvelle formule pour les négociations à venir, tenant compte de la place prépondérante que les médecins occupent sur l'échiquier des soins de santé partout dans la province.»

Bons efforts déployés pour contrôler les paiements à l'extérieur de la province

«La politique sur le remboursement de frais médicaux engagés hors du Canada est en réévaluation, compte tenu de la récente augmentation des soins optionnels admissibles en vertu du régime.

«Le ministère continue d'évaluer les modes d'utilisation des services. On prévoit que le dispositif révisé sera prêt à une mise en oeuvre en 1991.»

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

3.14 Questions sur les achats en informatique, ministère des Affaires intergouvernementales

Le ministère des Affaires intergouvernementales a été créé en 1978 avec, pour mandat, «d'identifier et de promouvoir les intérêts de l'Ontario et d'assurer les relations avec le gouvernement du Canada, les autres provinces et territoires du Canada, ainsi qu'avec les gouvernements étrangers et leurs représentants en Ontario».

Pendant l'année financière 1990, le ministère a employé 77 personnes et a engagé des dépenses chiffrées à 8,2 millions de dollars.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIF

Un des objectifs de la vérification était de déterminer si les dépenses du ministère étaient conformes à la politique du ministère et du gouvernement.

CONCLUSIONS

ACHATS DE BIENS ET DE SERVICES

Dans la plupart des cas, les dépenses engagées l'ont été en conformité avec la politique du ministère et du gouvernement. Nous avons toutefois relevé certaines anomalies dans le domaine de l'informatique.

Plus de 700 000 dollars ont été investis en informatique sur une période de trois ans sans planification suffisante ni analyse coûts-avantages.

Dans certains cas, les lignes de conduite et méthodes énoncées par le Conseil de gestion n'ont pas été respectées et les achats n'ont pas été justifiés. Par exemple :

- **Le plan stratégique du ministère ne comportait ni analyse suffisante des avantages monétaires, ni justification des caractéristiques ou de la configuration des ordinateurs.**
- **Il n'a pas été tenu compte de l'avis pertinent du ministère des Services gouvernementaux dans le processus d'acquisition.**
- **Le matériel informatique acheté présente des caractéristiques sans commune mesure avec les besoins et on peut évaluer le surcoût de l'achat à près de 100 000 dollars.**
- **Deux propositions d'acquisition d'un montant total de 287 000 dollars étaient dépourvues de renseignements significatifs susceptibles de servir de base à une analyse rationnelle.**
- **60 000 dollars ont été dépensés en matériel et en logiciel qui sont restés inutilisés.**

Affaires intergouvernementales

Achats en informatique

HISTORIQUE

Dans le cadre de son mandat, le ministère a la charge de trois programmes principaux : les relations fédérales-provinciales, les relations internationales et les services de protocole.

Le ministère partage les services administratifs de base tels que la comptabilité, le personnel, les achats et la vérification interne avec le ministère du Trésor et de l'Économie. Un Service des finances et de soutien administratif et une Direction des communications assurent la logistique nécessaire aux activités principales du ministère. La Direction des communications offre également des services d'information sur les programmes à d'autres ministères et à des bureaux à l'étranger.

OBSERVATIONS

ACHAT DE BIENS ET DE SERVICES

Lors de l'année financière 1989, le ministère a acheté pour plus de 2,8 millions de dollars en biens et services auprès de divers fournisseurs.

Nous avons examiné un échantillon de ces dépenses pour nous assurer que, lorsque cela était requis, on avait fait jouer la concurrence et que les dépenses avaient été effectuées conformément à la politique du ministère et du gouvernement.

Compte tenu des vérifications par sondage que nous avons effectuées, nous avons pu conclure que, d'une manière générale, les dépenses ont été effectuées conformément à la politique du ministère et du gouvernement. Nous avons toutefois des réserves dans le domaine suivant.

Informatique

Avant l'année financière 1987, les investissements du ministère en informatique avaient été très inférieurs à la moyenne gouvernementale. En janvier 1987, le ministère employait 69 personnes et était équipé de six ordinateurs individuels et de 17 machines de traitement de texte.

Au moment de notre vérification, en octobre 1989, le ministère s'était défait des ordinateurs et des machines de traitement de texte en service en 1987 et avait acheté 83 ordinateurs individuels (y compris 13 ordinateurs portables), 38 imprimantes et divers autres périphériques alors qu'il employait 73 personnes. **La dépense totale s'était élevée à environ 548 000 dollars en matériel informatique, 85 000 dollars en logiciel et 110 000 dollars en services conseils chargés d'assurer la formation informatique, la mise en oeuvre stratégique, la gestion et l'entretien des ordinateurs.**

L'historique de ces acquisitions montre à quel point il est important de procéder à une planification sérieuse et à une évaluation avantages-coûts avant d'effectuer des achats en informatique.

Manque de justification des achats

En janvier 1987, le ministère a présenté un plan stratégique interne d'acquisition de produits informatiques. Ce plan comportait des détails sur l'environnement de travail du ministère, les options stratégiques, l'incidence de la technologie sur

l'amélioration de la productivité, et les besoins particuliers dans le domaine de l'informatique. **Toutefois, ce plan ne donnait pas une analyse suffisamment approfondie des avantages monétaires liés à ces achats. Pas plus qu'il ne proposait une justification de la configuration, du nombre ou de la qualité des ordinateurs nécessaires.**

En février 1987, le ministère a signé un contrat de 15 000 dollars avec le ministère des Services gouvernementaux, Division des services d'informatique et de télécommunications (SIT) pour l'élaboration d'un plan tactique et opérationnel. Un rapport préliminaire est paru en mars 1987 dans lequel figurait la plupart des renseignements absents du plan stratégique du ministère. Ce rapport révélait également que le ministère aurait à commander un projet visant à déterminer les prescriptions détaillées du système. Ce rapport appuyait le plan du ministère prévoyant la mise en place d'un «système de bureautique intégrée» (réseau) qui tirerait parti de caractéristiques intégrées telles que l'utilisation collective des textes et le courier électronique. **Les entretiens que nous avons eus avec SIT ont révélé que ce rapport préliminaire a été jugé inacceptable par le ministère et qu'il n'est jamais paru dans sa forme définitive.** SIT a également indiqué que le ministère avait déjà fait un appel d'offres pour le matériel informatique en mars 1987.

En mars 1987, 17 ordinateurs individuels autonomes, neuf imprimantes laser et des logiciels fonctionnant en réseau local ont été achetés. Huit distributeurs ont répondu à l'appel d'offres du ministère et la soumission la plus avantageuse a été acceptée.

Si nous n'avons rien trouvé à redire sur le matériel de base acheté, nous avons mis en doute la nécessité de doter les ordinateurs de base de caractéristiques évoluées, compte tenu du plan d'installation d'un réseau local adopté par le ministère :

- Imprimantes laser - Le rapport ordinateurs/imprimantes, qui est voisin de trois pour un, serait trop élevé dans le cadre d'un réseau local.

- Écrans couleurs - L'achat d'écrans couleurs à des prix atteignant jusqu'à 1 400 dollars l'unité ne peut être justifié. Des entretiens que nous avons eus avec le personnel du ministère, il est ressorti que les écrans couleurs avaient été achetés en vue d'améliorer la productivité dans les travaux de traitement de texte. Au moment de la vérification, le ministère utilisait 13 ordinateurs portables à écran monochrome sans pour autant connaître de problèmes manifestes de production. En outre, à supposer que l'acquisition d'écrans couleurs ait été nécessaire, nous avons considéré que des écrans moins coûteux auraient suffi.

Les frais supplémentaires liés à l'achat de matériel informatique présentant des caractéristiques élaborées supérieures aux besoins d'un fonctionnement en réseau local pourraient s'élever jusqu'à 100 000 dollars.

Affaires intergouvernementales

Achats en informatique

Justification inadéquate des achats

En novembre 1988, le Conseil de gestion a publié deux nouvelles directives sur l'informatique. Intitulées «Gestion de l'informatique» (Directive 7.1 du CG) et «Planification de l'informatisation» (Directive 7.2 du CG), ces directives constituent, avec la directive existante «Matériel et services de traitement des données» (Directive 7.10 du CG), la documentation de référence et de politique officielle dans ce domaine. Nous avons examiné les achats en informatique du ministère en vue de déterminer leur conformité à ces directives.

Aucun achat notoire n'a été effectué en informatique au cours de l'année financière 1988. À la mi-février 1989, des documents du ministère ont déterminé l'existence, en fin d'année financière, «d'une somme budgétaire non affectée s'élevant à 327 000 dollars, (dont l'utilisation a été) proposée pour acquérir du matériel informatique permettant presque à chaque membre du personnel du ministère de disposer d'un ordinateur, conformément au plan stratégique d'informatisation du ministère». **Le ministère a alors préparé deux propositions d'acquisition de matériel informatique s'élevant globalement à 287 000 dollars.**

La teneur ces propositions était insuffisante et manquait notamment de renseignements solides pouvant servir de base à toute analyse rationnelle. Par exemple :

- Les deux propositions comportaient bien une argumentation commerciale conformément aux exigences du Conseil de gestion. Toutefois, elles précisaient toutes les deux que «les avantages monétaires ou non monétaires de la présente proposition ne peuvent être quantifiés». Or les directives du Conseil de gestion stipulent que «l'argumentation commerciale doit détailler, en termes monétaires, tous les frais, avantages et avantages cumulés sur une base annuelle jusqu'à ce que se dégage une tendance certaine vers des avantages continus».

- Les deux propositions comportaient également une analyse comparative des avantages respectifs de la location et de l'achat d'un mini-ordinateur ou d'un gros ordinateur avec mise en place d'un réseau de terminaux. Toutefois, la seule argumentation commerciale avancée pour le choix de la solution a été qu'un gros ordinateur coûterait plus de 500 000 dollars.

  Les propositions ont rejeté l'idée du réseau local en raison des frais accessoires qui y étaient liés. Cette décision était en contradiction avec le plan stratégique initial de 1987 ainsi qu'avec le plan stratégique alors proposé par le ministère.

En mars 1989, le ministère a acheté pour plus de 349 000 dollars d'ordinateurs, de périphériques, d'imprimantes et de logiciels connexes. À notre avis, une analyse plus poussée aurait pu dégager, dans les propositions, des sources d'économies qui auraient permis au ministère de donner suite au projet de mise en place d'un réseau.

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

Matériel et logiciels inutilisés

Les achats effectués en mars 1989 comportaient :

- Un ordinateur qui, comparativement à l'ordinateur standard du ministère, était deux fois plus rapide et disposait de trois fois plus de mémoire pour un prix de 29 000 dollars, matériel et logiciel compris. La constitution d'une base de données de dignitaires a été la raison avancée pour justifier l'achat de cet ordinateur. En définitive, la base de données a bien été constituée, mais au moyen de l'ordinateur standard du ministère et du logiciel anciennement disponible. Le nouvel ordinateur servait à d'autres fins et le logiciel payé 3 700 dollars n'était absolument pas utilisé.

- Un appareil de production de diapositives, payé 12 400 dollars et destiné à la réalisation de diapositives de haute qualité pour les présentations audio-visuelles. Deux appareils de production de diapositives étaient en concurrence, l'un valant moitié le prix de l'autre. C'est l'appareil le plus coûteux qui a été choisi, du fait qu'il produisait des diapositives d'un aspect plus professionnel.

  Une autre solution aurait pu être envisagée. Elle aurait consisté à faire faire les diapositives par une entreprise extérieure contre une mise de fonds initiale d'environ 300 dollars, plus un coût unitaire de 8 dollars par diapositive.

  En octobre 1989, cet appareil était toujours entreposé et non déballé.

- Trois CD Rom (disques compacts sur lesquels sont stockées des données) achetés au prix de 4 900 dollars. L'un d'eux servait dans le domaine des communications, un autre donnait accès à des articles récents sur l'informatique et le troisième était toujours entreposé. Deux progiciels destinés à gérer ces unités et payés 2 000 dollars étaient toujours entreposés et non déballés.

- Une imprimante graphique couleur a été achetée 1 300 dollars. Elle était entreposée et non déballée.

- Un ordinateur portable acheté 6 300 dollars était entreposé depuis six mois dans l'attente d'une réparation.

Au total, du matériel et des logiciels informatiques ayant coûté quelque 60 000 dollars étaient entreposés et non utilisés. Nous avons considéré que cette situation dénotait clairement une lacune quant à l'évaluation appropriée des besoins et à la justification préalable des achats effectués.

RÉPONSE

Le sous-ministre nous a fait parvenir sa réponse le 7 mai 1990.

Informatique

«Les conclusions du rapport sont, pour la plupart, liées à la non-existence d'un bon plan stratégique, sérieux et approuvé.

Solliciteur général

Opérations de la Police provinciale de l'Ontario

«Un cadre supérieur s'est vu confier les responsabilités de chef de l'information du bureau central et cette personne sera responsable devant le sous-ministre de la conformité aux principes et exigences obligatoires exposés dans la Directive 7.1 du Conseil de gestion.»

Manque de justification des achats

Plan stratégique : *«Le ministère a mis au point un plan stratégique conforme à la Directive 7.2 du Conseil de gestion et qui répondra aux préoccupations dont il est fait part dans le rapport. Le rapport a été soumis à l'approbation du Conseil de gestion le 30 mars 1990.*

«L'installation d'un réseau local constitue la base du plan. L'investissement effectué par le ministère dans le domaine de l'informatique sera pleinement exploité et il en a été tenu compte dans l'analyse coûts-avantages du plan.»

Rapport demandé au ministère des Services gouvernementaux : *«Ce rapport nous est parvenu dans sa forme non définitive. Pour des raisons qui nous échappent, il n'a pas été tenu compte de l'avis pertinent qui y était formulé dans le processus d'acquisition.»*

Achat de matériel présentant des caractéristiques très élaborées : *«Le ministère admet ce fait. Un plan stratégique mieux pensé aurait sans doute évité cela. Tout ce matériel servira toutefois à la mise en place du réseau.»*

Matériel et logiciels inutilisés

«Le ministère admet le bien fondé de la remarque. Il convient toutefois de préciser que l'ordinateur rapide et puissant sera utilisé comme serveur dans le cadre du réseau local. Le plan stratégique du ministère exige que l'accent soit mis sur la récupération de données et les CD Rom seront de plus en plus utilisés à mesure que des bases de données couvrant plus de sujets seront disponibles sur disques compacts. L'imprimante graphique couleur est actuellement en cours d'installation pour la production de cartes d'itinéraires et autres documents à l'intention du premier ministre, de personnalités importantes, etc.»

3.15 Observations sur les opérations régionales et l'intendance de la Police provinciale de l'Ontario, ministère du Solliciteur général

Le ministère a dépensé 416 millions de dollars au cours de 1990 (crédit 3504) pour la Police provinciale de l'Ontario (PPO) afin de patrouiller les routes provinciales et les régions n'ayant pas de police municipale. Ce total comprend les dépenses pour les opérations régionales et l'intendance, qui se chiffrent respectivement à 289 millions de dollars et 4,5 millions de dollars.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

En ce qui concerne les opérations régionales et l'intendance, notre vérification avait pour but d'évaluer si :

- le personnel sur le terrain était réparti et utilisé de façon efficace; et
- les fournitures étaient achetées de façon économique et contrôlées de manière adéquate.

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

CONCLUSIONS

OPÉRATIONS RÉGIONALES

L'affectation et l'utilisation du personnel sur le terrain se sont avérées satisfaisantes. L'utilisation d'un système de réponse sélective a permis d'améliorer la distribution des ressources. Cependant, il existe des points pouvant être corrigés. Nous avons fait les observations suivantes :

- **Les incidents criminels et autres, de même que les congés des agents de la PPO, étaient généralement plus élevés pendant l'été, tandis que la proportion des crimes résolus était en baisse. En outre, les détachements avaient tendance à être insuffisamment dotés en personnel pendant les fins de semaine.**

- **Le temps passé par les agents sur le terrain à exécuter des tâches administratives était élevé. Chaque fois que l'on réduit d'un pour cent le temps passé à l'administration, on pourrait augmenter de 75 000 heures par année le temps consacré à d'autres tâches.**

- **Le temps passé par les agents aux travaux d'administration pourrait être réduit par l'utilisation accrue de civils et un système de rapport plus efficace. Un nouveau système informatique en cours d'élaboration devrait réduire le temps passé à faire des rapports.**

INTENDANCE

Les fournitures ont été achetées de façon économique et contrôlées de manière efficace.

- **Le contrôle sur l'achat et l'émission de stocks fonctionne bien. Ces derniers ont diminué depuis la dernière vérification et sont bien contrôlés.**

- **La sécurité à l'égard des armes a considérablement augmenté.**

AUTRE POINT

La plupart des contraventions pour excès de vitesse concernaient des vitesses bien au-dessus de la limite. La contravention moyenne est émise pour une vitesse dépassant de 26 km/h la limite.

OBSERVATIONS

Aperçu

La PPO se consacre à trois grandes activités : services, opérations régionales et enquêtes. Son effectif, de 5 700 personnes environ, comprend à peu près 4 500 agents en uniforme.

Organisme d'application des lois de première ligne dans les zones comprises sous sa juridiction, la PPO se charge d'une variété d'activités. En 1988, les agents de la PPO ont enquêté sur plus de 84 000 accidents de la circulation et ont porté plus de 680 000 accusations pour infractions à la Loi sur la circulation routière, au Code criminel canadien, à la Loi sur les permis de vente d'alcool et à d'autres Lois.

Solliciteur général

Opérations de la Police provinciale de l'Ontario

Nous avons mené notre vérification à l'administration centrale, dans sept districts et un certain nombre de détachements à travers l'Ontario. Nous avons utilisé un questionnaire pour obtenir de l'information et des opinions de la part des chefs de district et de détachement, ainsi que des agents de police. Nous avons également utilisé les bases de données du gouvernement afin de produire des rapports statistiques résumant les données de la PPO. En outre, nous avons étudié de nouveau bon nombre des questions mentionnées dans notre vérification de 1985.

OPÉRATIONS RÉGIONALES

Fonctionnement adéquat du système de réponse initiale sélective

Au cours de notre vérification de 1985, nous avons remarqué que la PPO mettait à l'essai un système de réponse initiale sélective (RIS) conçu pour réduire le temps passé sur les incidents insignifiants. Le système permettrait aux agents d'éviter ou de retarder la réponse aux incidents peu importants comme les fêtes bruyantes ou les disputes sans gravité, s'il était apparent qu'ils n'exigeaient pas l'application de la Loi.

La PPO a ensuite mis en application le système RIS, qui a permis d'évaluer l'importance des incidents et produire une meilleure distribution des ressources. Environ 70 pour cent des chefs de détachement ont déclaré que le système était en place. Les autres ont indiqué qu'il n'était pas nécessaire de l'appliquer dans leur détachement. Les agents se servant du système l'ont trouvé avantageux.

Dotation en personnel inadéquate durant l'été

Dans la mesure du possible, les congés des agents devraient correspondre aux périodes de baisse des actes criminels et autres. Au cours de notre vérification en 1985, nous avons observé que 47 pour cent des congés avaient lieu pendant l'été. **Durant les trois dernières années, les congés d'été ont baissé à environ 40 pour cent. Toutefois, il y a lieu d'apporter d'autres améliorations; en effet :**

- il y a eu plus d'incidents en été;
- **le taux de résolution des infractions au code criminel (crimes résolus) est plus bas l'été que l'hiver;**
- 60 pour cent des répondants à notre questionnaire ont indiqué que les congés d'été étaient préjudiciables au niveau de service offert.

Nous faisons état de la politique de la PPO permettant aux agents ayant des enfants scolarisés de prendre au moins une semaine de vacances en juillet ou en août. Toutefois, on pourrait réduire les congés d'été de façon significative sans toucher à cette politique.

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

Dotation en personnel inadéquate en fin de semaine dans certains détachements

La PPO a mis au point plusieurs types d'horaires de travail. Chaque chef de détachement est chargé de choisir l'horaire établissant la meilleure correspondance entre le personnel et la charge de travail. Dans les détachements où les incidents surviennent selon un schéma particulier, les chefs peuvent concevoir des horaires sur mesure.

Nous avons choisi 30 détachements pour déterminer comment l'horaire de travail correspondait au rythme auquel survenaient les incidents, sur une période d'un an. Nous avons obtenu des données plus précises en éliminant le temps passé dans les tribunaux, en formation ou à des tâches administratives afin d'identifier les heures où les agents étaient disponibles pour répondre aux incidents.

Notre analyse a montré une tendance à une dotation en personnel insuffisante la fin de semaine par rapport au nombre d'incidents. Par exemple, dans un détachement, alors que près de 45 pour cent des incidents avaient lieu la fin de semaine, moins de 30 pour cent des heures de garde étaient prévues pour ces périodes.

Nous avons recommandé que la PPO affecte son personnel suivant le rythme auquel surviennent les incidents.

Besoin de réduire le temps consacré aux tâches administratives

En 1985, nous avons trouvé que le temps passé par les agents à des tâches administratives variait de 30 pour cent à 40 pour cent, selon le district. Lors de cette vérification, nous avons trouvé des résultats similaires dans une révision de 34 détachements (14 districts) sur une période de trois ans. **Sur un total de 2,8 millions d'heures disponibles, près d'un million d'heures, soit 33 pour cent étaient consacrées à l'administration.** On nous a également fait savoir que le temps consacré à l'administration devrait augmenter, surtout en ce qui concerne la formation, par suite de la nouvelle Loi sur les services de police.

Les résultats de notre questionnaire ont montré que le temps consacré aux fonctions administratives suscite bien des inquiétudes. Les agents se plaignaient couramment d'être trop occupés à remplir ces tâches pour aller patrouiller. Agents et chefs de détachement estiment que les patrouilles constituent l'une de leurs trois fonctions principales; pourtant, selon les questionnaires, 15 pour cent en moyenne seulement du temps total était consacré aux patrouilles. La réduction du travail administratif permettrait d'avoir des forces de police plus tournées vers l'action.

Bien que l'on n'ait pas établi la proportion idéale du travail administratif, on sait qu'un pour cent de réduction dans cette proportion permettrait d'économiser plus de 75 000 heures par année, que la PPO pourrait utiliser dans d'autres domaines. Par exemple, en réduisant le taux de 33 pour cent à 25 pour cent, on obtiendrait une réduction dépassant 600 000 heures par année. En ce qui concerne la dotation en personnel, 600 000 heures correspondent à 300 agents.

Les répondants à notre questionnaire ont suggéré que des méthodes de rapport plus efficaces permettraient de réduire le temps passé par les agents à l'administration. Les répondants ont également suggéré une utilisation plus intense du personnel civil.

Besoin de procédures de rapport plus efficaces

La majorité des chefs de détachement et des agents sur le terrain estiment qu'**un système de rapports plus efficace est nécessaire pour réduire le temps passé aux tâches administratives.** Les agents et les chefs de détachement se plaignaient couramment de la répétition des renseignements sur les formulaires. Par exemple, un chef de détachement a indiqué que lors d'une saisie de drogues, on devait inscrire la même information au moins quatre fois.

La PPO prévoit une vaste application de la Coopérative d'automatisation des services de police municipaux et provincial de l'Ontario (CASPMPO) d'ici peu. Les forces de police participant au système sont liées à un ordinateur principal (situé au quartier général de la PPO) par un réseau de communications leur permettant de mémoriser et d'extraire des données. Ce système pourrait :

- minimiser les duplicata de données;
- réduire le temps passé par les agents aux rapports; et
- permettre aux superviseurs d'évaluer plus rapidement la charge de travail et l'avancement des enquêtes.

Potentiel d'un recours accru aux civils

Environ 20 pour cent du personnel de la PPO se compose de civils. Les résultats de notre questionnaire montrent qu'il existe un potentiel de recours accru aux civils :

- 13 chefs de district sur 14 ont indiqué que l'on pourrait utiliser plus de personnel civil;
- plus de 50 pour cent des chefs de détachement estiment qu'il existe des occasions de travail pour plus de civils dans leur détachement.

En général, les chefs de district et de détachement estiment qu'**une utilisation accrue de civils libérerait les agents et permettrait d'économiser de l'argent.** Parmi les fonctions pouvant être exécutées par des civils, on a mentionné la collecte et l'analyse de données statistiques et les tâches des agents dans les tribunaux. Environ 110 agents travaillent à plein temps dans les tribunaux, et un certain nombre d'autres à temps partiel. Leurs fonctions comprennent la fixation des dates de procès, le maintien des dossiers juridiques, la lecture des dossiers du procureur, et la rédaction finale des rapports après les procès.

INTENDANCE

Aperçu

L'intendance est chargée de la distribution des armes, fournitures et vêtements utilisés par les forces de police. Les installations d'intendance comprennent une zone de stockage générale et une zone de sécurité séparée pour les armes.

Les articles que la PPO considère comme précieux ou pouvant être volés font l'objet d'un système d'inventaire manuel perpétuel. Une carte de contrôle des stocks est mise à jour manuellement afin de refléter tous les achats et sorties. L'intendance maintenait des dossiers pour environ 200 articles. En octobre 1989, ces articles avaient une valeur totale de 2,6 millions de dollars.

Bonnes procédures d'achat et de contrôle des stocks

Les contrôles sur l'achat et la remise des stocks fonctionnent bien. Le ministère s'en est tenu à sa politique de demander des offres ou des soumissions pour les commandes plus importantes.

Pendant la vérification de 1985, nous avions signalé qu'il y avait un excès de stock considérable pour certains articles. Nous remarquons qu'aucun de ces articles n'avait été acheté à nouveau. **Depuis notre dernière vérification, les niveaux de stocks ont été réduits et sont correctement contrôlés.**

Sécurité améliorée pour les armes

Notre étude de 1985 avait noté plusieurs faiblesses dans le domaine de la sécurité des armes, y compris des fenêtres ouvertes ou brisées, un manque de système d'alarme et de personnel armé, un coffre d'armes ouvert, l'accès libre à la cage à armes, et une mauvaise procédure de sortie pour les armes à réparer.

Nous avons trouvé que la sécurité s'est grandement améliorée. Au moment de notre vérification, l'accès à toutes les zones de stockage était contrôlé par le personnel de sécurité. Le coffre d'entreposage des armes était fermé en tout temps à moins d'être occupé, et un système de détection des mouvements a été installé dans le coffre ainsi que dans la zone où sont entreposées les armes devant être détruites. On a récemment fait l'acquisition d'un ordinateur pour contribuer au contrôle des armes, afin de pouvoir retracer rapidement l'emplacement de n'importe quelle arme dans les forces de police.

AUTRE POINT

Besoin d'une application plus stricte de la réglementation pour les excès de vitesse

Il y a cinq ans, la PPO a désigné l'application des Lois de la circulation comme sa priorité. Peu après, elle a mis en oeuvre l'opération «Être strict, c'est être juste». Son objectif principal était de réduire les accidents de la circulation et les décès par une application stricte de la Loi sur la circulation routière. Par exemple, on tolérerait moins les vitesses dépassant la limite affichee.

En 1986, la Direction d'évaluation des programmes de la PPO a mené une évaluation du projet «Être strict, c'est être juste». Le rapport de la direction a indiqué que l'excès de vitesse était la principale cause d'accidents dans la juridiction de la PPO. Le rapport concluait qu'une application plus stricte des limites de vitesse était nécessaire. Dans certains détachements, on tolère jusqu'à 30 km/h au-dessus de la limite légale.

Solliciteur général

Opérations de la Police provinciale de l'Ontario

Les statistiques d'accidents les plus récentes du ministère des Transports indiquent également qu'une vitesse excessive pour les conditions de route était l'erreur du conducteur la plus fréquemment mentionnée dans les accidents mortels.

Nous avons choisi un échantillon de contraventions pour excès de vitesse émis dans dix détachements pour déterminer s'il y avait encore une tolérance implicite de vitesse. **La vitesse moyenne au-dessus de la limite pour les contraventions émises était de 26 km/h. Pratiquement 100 pour cent des contraventions étaient pour des vitesses d'au moins 15 km/h au-dessus de la limite.** De telles méthodes ne sauraient aucunement décourager ceux qui excèdent de jusqu'à 15 km/h la limite. En outre, nous avons trouvé qu'il existe une grande variation entre les tolérances de vitesses des dix détachements étudiés.

La PPO a récemment lancé un projet pour intensifier l'application des Lois sur les routes ayant un nombre élevé d'accidents. Nous recommandons que la PPO établisse des lignes directrices pour avoir une tolérance moindre envers l'excès de vitesse et maintenir une pratique homogène dans toute la province.

RÉPONSE

La réponse du sous-solliciteur général, en date du 20 août 1990, comprenait les observations suivantes :

OPÉRATIONS RÉGIONALES

Fonctionnement adéquat du système de réponse initiale sélective

«Nous sommes heureux de constater que le système de réponse initiale sélective fonctionne de manière efficace.»

Dotation en personnel inadéquate durant l'été

«On reconnaît que les incidents sont plus nombreux l'été, soit en juillet, août et septembre, et que les absences pour congés sont également plus nombreuses pendant cette période. La politique opérationnelle des opérations régionales est de permettre à un agent sur six employés sur le terrain de s'absenter pour congés pendant cette période de pointe. Cette politique a également été intégrée dans le protocole d'accord (convention collective) signé entre la direction de la PPO et l'Association de la Police provinciale de l'Ontario (APPO).

«Tout changement dans cette politique, qui existe de longue date, devrait être négocié avec l'APPO. En outre, le personnel de direction convient qu'en toute justice pour ses employés, un accès raisonnable aux congés d'été doit être prévu conformément à ce qui est offert aux autres employés du gouvernement.

«Nous sommes prêts à poursuivre nos efforts pour réduire les congés d'été dans la mesure du possible, mais signalons que des réductions notables en-dessous du niveau de 40 pour cent ne seront peut-être pas possibles. Enfin, on explorera l'idée d'offrir un incitatif afin d'encourager les agents à prendre leurs congés pendant les périodes creuses au lieu de l'été, lorsque l'occasion s'en présentera.»

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

Dotation en personnel inadéquate en fin de semaine dans certains détachements

«L'application étendue des horaires par équipes de 12 heures dans les détachements devrait avoir un effet bénéfique, grâce à la distribution plus égale des agents sur toutes les journées de travail, y compris les fins de semaine et jours fériés.

«L'élaboration et l'affichage d'horaires de quarts dans les détachements, et la modification conséquente des horaires individuels pour répondre à l'évolution des besoins à court terme, sont soumis aux modalités du protocole d'accord. On saisira toutes les occasions d'accroître notre aptitude à répondre à la charge de travail en fin de semaine, dans toute la mesure du possible.»

Besoin de réduire le temps consacré aux tâches administratives

Besoin de procédures de rapport plus efficaces

«La mise en oeuvre de la Coopérative d'automatisation des services de police municipaux et provincial de l'Ontario (CASPMPO) dans la PPO est la principale initiative informatique dans le ministère; elle dépend surtout de la disponibilité de fonds, qui ne se sont pas encore matérialisés.»

Potentiel d'un recours accru aux civils

«Les avantages potentiels d'une utilisation accrue de civils dans la PPO ont été reconnus. En fait, le comité de planification stratégique de la PPO a nommé un comité de révision de la place accordée aux civils, au début de l'année. Ce dernier est en train d'étudier des propositions de toutes les directions du quatier général sur les possibilités de confier certaines tâches à des civils en uniforme. La deuxième phase du mandat de ce comité sera une étude comparable concernant tous les établissements régionaux.»

AUTRE POINT

Besoin d'une application plus stricte de la réglementation pour les excès de vitesse

«Cette conclusion semble contredire la suggestion qu'on devrait réduire le temps passé dans les tribunaux, car une application plus stricte produirait une augmentation des coûts et du temps, aussi bien pour la police que pour les agents postés dans les tribunaux.

«Plusieurs facteurs influent sur le contrôle de la vitesse, parmi lesquels ceux-ci :

- *l'émission d'une contravention ou d'un avertissement, au gré de l'agent;*
- *le système actuel de points négatifs;*
- *les limites de vitesse affichées, le lieu de la contravention et la conception de la route;*
- *le montant de l'amende et le comportement du conducteur.*

Commission des permis de vente d'alcool de l'Ontario

«Ces facteurs seront pris en considération lorsqu'on donnera suite aux recommandations du vérificateur provincial.»

3.16 Insuffisance des inspections et autres questions. Commission des permis de vente d'alcool de l'Ontario

La Commission des permis de vente d'alcool de l'Ontario est chargée d'administrer la Loi et les Règlements sur les permis de vente d'alcool et de percevoir les droits sur les permis de vente d'alcool.

Pour l'année financière 1990, les recettes et les dépenses de la commission se sont respectivement élevées à environ 427 millions de dollars et 10 millions de dollars.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Nous avons évalué les activités de la commission relativement aux :

- inspections faites pour s'assurer que les titulaires de permis de vente d'alcool se conforment à la Loi et aux Règlements; et
- procédures de recouvrement des droits sur les permis de vente d'alcool.

CONCLUSIONS

INSPECTIONS

Les inspections faites par la commission pour s'assurer que les détenteurs de permis de vente d'alcool se conforment à la Loi et aux Règlements ont été jugées insatisfaisantes.

- **Les inspecteurs n'ont consacré que 20 pour cent de leur temps à assumer leur fonction première qui consiste à inspecter les établissements autorisés à vendre de l'alcool et les événements exigeant un permis de circonstances.**
- **Le nombre d'inspections annuelles variait de 50 pour un inspecteur à plus de 700 pour un autre. La commission ne surveillait pas le nombre d'inspections effectuées par les inspecteurs.**

RECOUVREMENT DES RECETTES

D'une manière générale, les procédures de recouvrement des droits sur les permis de vente d'alcool ont été satisfaisantes. Il n'en demeure pas moins qu'il serait possible d'augmenter les recettes de la province :

- **Annuellement, il serait possible de recueillir de trois à quatre millions de dollars en revenus supplémentaires d'intérêts en percevant quotidiennement et non pas mensuellement les droits sur les permis de vente d'alcool.**
- **Il serait possible de recueillir plus de 400 000 dollars supplémentaires en droits sur les permis de vente d'alcool en veillant à une meilleure application des textes de Loi sur la vente d'alcool.**

OBSERVATIONS

INSPECTIONS

Aperçu

La Direction des inspections de la commission employait 45 inspecteurs dont le salaire annuel moyen était de 40 000 dollars. Leurs principales responsabilités consistaient à :

- inspecter les activités des quelque 14 000 débits de boissons recensés en Ontario; et
- inspecter les manifestations donnant lieu à l'octroi d'un permis de circonstances; au cours de l'année financière 1990, 130 000 permis de circonstances ont été délivrés.

Les inspecteurs vérifient si les détenteurs de permis de vente d'alcool n'enfreignent pas la Loi en servant de l'alcool à des clients sous l'emprise de la boisson ou à des personnes de moins de 19 ans, en vendant des spiritueux illégalement achetés ou étendus d'eau, en acceptant un nombre excessif de clients dans leurs établissements, etc.

Par ailleurs, les inspecteurs :

- examinent les nouvelles demandes de permis de vente d'alcool, inspectent les locaux et assistent aux réunions et audiences publiques relatives à ces demandes;
- assurent, selon le besoin, la liaison entre les détenteurs de permis de vente d'alcool, la police et les autorités municipales.

La charge de travail a été répartie entre trois districts : le centre, l'ouest et le nord. Le nombre d'établissements placés sous la responsabilité d'un inspecteur variait d'environ 130 dans le nord de l'Ontario à 750 dans la ville de Toronto.

Insuffisance du temps consacré aux inspections

Jusqu'en janvier 1990, les inspecteurs devaient effectuer des inspections obligatoires de débits de boissons une fois tous les deux ans ainsi que des contrôles-surprise à leur gré. Par la suite, les inspections obligatoires ont progressivement été abandonnées au profit de contrôles-surprise plus fréquents.

Tous les mois chaque inspecteur recevait des renseignements informatisés comportant les noms des établissements devant faire l'objet d'une inspection obligatoire. Les inspecteurs n'avaient aucun objectif à atteindre et établissaient leur propre calendrier aussi bien pour les inspections obligatoires que pour les contrôles-surprise. Ils travaillaient à partir de leur domicile et envoyaient chaque semaine au bureau central des fiches de présence indiquant le nombre d'heures consacrées aux déplacements, aux travaux administratifs, à l'octroi de permis et à chaque type d'inspection.

Nous avons examiné les fiches de présence de 15 inspecteurs et avons constaté qu'ils consacraient près de 60 pour cent de leur temps aux travaux administratifs et aux déplacements et 20 pour cent aux nouveaux permis de vente d'alcool, aux réunions publiques et à leurs activités de liaison. Si bien que **les inspecteurs ne consacraient que 20 pour cent de leur temps à leur fonction première qui consiste à inspecter les débits de boissons et les événements faisant l'objet d'un permis de circonstances.**

Sur les deux dernières années financières, la ventilation des inspections effectuées a été comme suit :

	1990	1989
Inspections obligatoires	3 029	5 566
Contrôles-surprise	9 860	5 219
Inspections de permis de circonstances	1 190	917
	14 079	11 702

Sur une base de 200 jours ouvrés par an, le total enregistré en 1990 représente moins de deux inspections par jour pour chacun des 45 inspecteurs. Selon la commission, une inspection prend en moyenne 25 minutes. Compte tenu du fait que les inspections constituent la fonction première des inspecteurs, nous nous sommes demandé s'ils remplissaient correctement leur rôle.

Lors d'une étude interne effectuée en novembre 1988, la Direction des inspections a constaté qu'en raison des autres tâches qui leur sont demandées, les inspecteurs avaient très peu de temps de reste à consacrer à leur fonction principale qui consiste à s'assurer que la Loi est respectée. Elle a souligné qu'il importait de revoir le rôle des inspecteurs.

Une révision de la Loi et des Règlements sur les permis de vente d'alcool était en cours d'achèvement. La commission nous a informés que lorsque la nouvelle législation entrerait en vigueur, elle disposerait d'une plus grande latitude pour soustraire les inspecteurs aux activités d'octroi de nouveaux permis et les réaffecter aux inspections.

Différences notables quant au nombre des inspections effectuées

Notre comparaison des fiches de présence des inspecteurs pour l'année financière 1990 a révélé que **le nombre d'inspections annuelles variait de moins de 50 pour un inspecteur à plus de 700 pour un autre. Dans bien des cas, les inspecteurs avaient en charge un nombre quasi identique d'établissements alors que le nombre d'inspections effectuées variait considérablement.**
Par exemple :

District	Inspecteur	Nombre d'établissements	Nombre d'inspections obligatoires	Nombre de contrôles-surprise	Nombre total d'inspections
Centre	A	243	70	192	262
Centre	B	263	72	86	158
Ouest	C	226	57	681	738
Ouest	D	289	45	57	102
Ouest	E	293	37	11	48
Nord	F	129	25	40	65
Nord	G	152	41	613	654
Nord	H	264	42	78	120

Par ailleurs, le temps consacré aux contrôles-surprise par chaque inspecteur variait considérablement. Par exemple, un inspecteur consacrait une moyenne de 45 minutes à chaque contrôle-surprise alors qu'un autre n'en consacrait que cinq.

La commission n'avait pas suffisamment contrôlé le nombre et la durée des inspections effectuées par les inspecteurs. Elle a été dans l'impossibilité de justifier précisément les différences constatées, même si elle a par ailleurs indiqué qu'un certain nombre de facteurs tels que la distance, la nature et le type de l'établissement visité pouvaient avoir une incidence sur le nombre d'inspections susceptibles d'être effectuées.

Nous avons été informés que la direction prévoyait d'informatiser le système informationnel de gestion au cours de l'automne 1990. Cette mesure devrait fournir les renseignements nécessaires à un contrôle plus efficace du travail des inspecteurs.

RECOUVREMENT DES RECETTES

Aperçu

La commission perçoit annuellement plus de 400 millions de dollars en droits sur les permis de vente d'alcool. Au cours de l'année financière 1990, la commission a perçu les sommes suivantes :

		(millions $)
Droits sur les permis	- brasseries	376
	débits de boissons	45
Permis de circonstances		5
Autres		1
		427

Les brasseries paient un droit sur la bière expédiée pour la vente ou la distribution en Ontario. Tous les mois, les brasseries effectuent leur versement accompagné d'un formulaire dans lequel sont repertoriées les expéditions de divers types de bière ainsi que les droits payables connexes.

Commission des permis de vente d'alcool de l'Ontario

Les débits de boissons paient des droits sur leurs achats de bière, de vins et de spiritueux. Les droits afférents aux achats de bière sont payés à la Brewers' Warehousing Company Limited et les droits afférents aux achats de vins et de spiritueux sont payés à la Régie des alcools de l'Ontario. Les droits ainsi perçus par la Brewers' Warehousing et la Régie des alcools de l'Ontario sont respectivement reversés mensuellement et hebdomadairement à la Commission des permis de vente d'alcool de l'Ontario.

Possibilités d'amélioration des revenus d'intérêts

En vertu des dispositions de la Loi sur l'accise (Canada), les brasseries versent des droits d'accise au gouvernement du Canada sur une base quotidienne ou hebdomadaire en fonction du volume de bière qu'elles produisent. La Loi exige que les brasseries importantes paient leurs droits quoditiennement et que les brasseries de moindre importance les paient hebdomadairement. Les brasseries qui paient leurs droits avec un retard sont assujetties au paiement d'amendes et d'intérêts.

Il existe une trentaine de brasseries en Ontario. La législation ontarienne sur les permis de vente d'alcool ne précise pas la fréquence avec laquelle ces brasseries sont tenues de payer leurs droits. En général, les brasseries paient ces droits le dixième jour suivant la fin de chaque mois, ou aux environs de cette date.

Les sommes ainsi recueillies sont considérables. Par exemple, lors de l'année financière 1990, la commission a perçu 350 millions de dollars en droits payés par les trois plus importantes brasseries de l'Ontario. Cette somme représentait plus de 80 pour cent des recettes totales de la commission pour l'année financière 1990 et plus de deux fois le montant des droits d'accise perçus par le gouvernement du Canada. **En obligeant les trois plus importantes brasseries de l'Ontario à payer quotidiennement leurs droits, on obtiendrait de trois à quatre millions de dollars supplémentaires en revenus d'intérêts, au profit de la province.**

La haute direction de la commission a reconnu qu'il serait facile de mettre en place un système de recouvrement similaire à celui qu'utilise le gouvernement du Canada. La commission nous a également informés que cette question était à l'étude auprès du ministère du Trésor et de l'Économie mais elle a précisé qu'un nouveau système de recouvrement ne pourrait être institué qu'après modification de la législation actuelle.

Application incomplète de la réglementation sur les permis de vente d'alcool

Notre examen de la Loi et des Règlements sur les permis de vente d'alcool, ainsi que les entretiens que nous avons eus avec le conseiller juridique de la commission, ont confirmé que **la commission n'avait qu'imparfaitement appliqué certaines dispositions de la législation. Selon une estimation prudente, on peut dire que la commission a perdu plus de 400 000 dollars par an en manque à percevoir sur les droits.**

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

- La législation stipule que des droits doivent être perçus sur toute la bière expédiée pour la vente ou la distribution en Ontario. Nous avons constaté que les brasseries n'avaient jamais payé de droits sur la bière distribuée à leurs propres salons-bars et cafétérias pour le personnel. Nous avons estimé que, pour l'année financière 1990, la commission avait ainsi renoncé à plus de 300 000 dollars de recettes.

  Suite à notre vérification, la commission a informé toutes les brasseries qu'elles devaient payer des droits sur la bière consommée en usine. Les brasseries ont été informées que le paiement de ces droits entrait en vigueur au 1er avril 1989 et que la date limite de paiement avait été fixée au 31 août 1990.

- Une autre disposition de la législation stipule que les droits à payer sur les livraisons effectuées dans les points de vente hors-taxes devaient être calculés en fonction d'un prix de vente basé sur «le prix demandé par les brasseries pour la bière consommée en Ontario». Toutefois, les brasseries ont toujours calculé les droits en se basant sur un prix de vente inférieur facturé aux points de vente hors-taxes. Nous avons estimé que pour l'année financière 1990, cette erreur avait coûté plus de 100 000 dollars à la commission en manque à percevoir.

RÉPONSE

La réponse du président de la Commission des permis de vente d'alcool de l'Ontario, datée du 24 août 1990, comportait les commentaires suivants.

GÉNÉRALITÉS

«La commission a déjà effectué et continue de mettre en place un certain nombre de modifications visant à améliorer son efficacité, entre autres en ce qui concerne les inspections.»

«Toutes [ces] initiatives ont été prises avant 1990 et seront pleinement mises en application d'ici la fin 1990. Ce changement de cap s'inscrit dans une stratégie globale d'amélioration et de modernisation des activités de la Commission des permis de vente d'alcool de l'Ontario.»

INSPECTIONS

Insuffisance du temps consacré aux inspections

«Le rapport des vérificateurs néglige le rôle global que joue un inspecteur de la Commission des permis de vente d'alcool. L'inspecteur joue un rôle important dans l'octroi des permis de vente d'alcool.

«En outre, le rapport donne à penser que le temps consacré aux déplacements et aux travaux administratifs est soit improductif, soit inutile; bien entendu, ceci est inexact en ce qui concerne une activité sur le terrain. De plus, le rapport néglige le fait que les réunions de liaison, les examens des plaintes et une bonne documentation sont des éléments importants du rôle de l'inspecteur qui doit veiller au respect de la Loi.

Commission des permis de vente d'alcool de l'Ontario

«La Loi et les Règlements sur les permis de vente d'alcool actuellement en vigueur sont complexes et nécessitent un travail considérable sur le terrain pour préparer et délivrer un permis de vente d'alcool. Les nouvelles demandes de permis de vente d'alcool et les modifications à apporter aux permis existants représentent une grande partie du temps que l'inspecteur consacre aux travaux administratifs et aux déplacements (écritures, appels téléphoniques, liaison avec l'administration locale, etc.). Pour toute nouvelle demande de permis de vente d'alcool, l'inspecteur doit se rendre au moins deux fois sur place pour s'assurer que les locaux sont conformes à la Loi et aux Règlements avant que le permis puisse être délivré par la commission. En veillant à ce que les nouveaux débits de boissons soient conformes à la législation, l'inspecteur joue un rôle aussi important que celui qui consiste à effectuer des contrôles ultérieurs de conformité à la Loi.

«En outre, l'inspecteur joue localement un rôle très important dans les régions où il sert de lien entre la commission et la police locale, les autorités municipales, les responsables de la lutte contre les incendies, des services de santé, des services de construction et la population. Ces activités constituent un moyen efficace de s'assurer que les débits de boissons respectent la législation. Dans le cadre de leurs inspections, les inspecteurs de la Commission des permis de vente d'alcool de l'Ontario comptent beaucoup sur les organismes chargés de l'application de la Loi pour surveiller et identifier les établissements en infraction avec la Loi.

«Le tableau suivant décrit l'éventail complet des activités assumées par un inspecteur.

	Année financière	
Activité	*1988-1989*	*1989-1990*
Contrôles-surprise	5 219	9 860
Inspections obligatoires	5 566	3 029
Inspections de permis de circonstances	917	1 190
Transferts	1 168	816
Vérification/nouveaux permis	2 818	2 044
Nouveaux débits de boissons/rapports finals	1 388	1 177
Débits de boissons existants/rapports finals	1 181	904
Examens des plaintes	2 180	1 649
Aide policière	306	300
Remise de correspondance (par ex. notes disciplinaires)	5 556	3 825
Liaison avec les détenteurs de permis	5 058	3 874
Présence aux audiences/réunions publiques	501	407
Liaison avec la police	1 948	2 414
Liaison avec les organismes municipaux	981	754
Appels téléphoniques	60 270	54 810
Enlèvements d'alcools	4 147	3 624
Autres	7 814	7 846
TOTAL	107 018	98 523

«La commission a recommandé au gouvernement d'adopter une législation sur les permis de vente d'alcool qui soit à la fois plus simple et plus rationnelle. Lorsque la nouvelle législation entrera en vigueur, la commission disposera d'une plus grande latitude pour réaffecter certains inspecteurs à certains types d'inspections, notamment aux contrôles-surprise et aux inspections de permis de circonstances,

plutôt que de leur confier certaines responsabilités liées à l'octroi de permis. Ainsi, les activités liées aux contrôles de validité et aux enlèvements de boissons alcooliques vont disparaître. Dans une certaine mesure, une réaffectation des activités d'inspection était déjà en place au moment de la vérification, ce qui s'est traduit par une augmentation de 20 pour cent du nombre d'inspections effectuées au cours de l'année financière prenant fin en 1989-90. Les contrôles-surprise, qui visent essentiellement les débits de boissons à problèmes, ont progressé de plus de 85 pour cent.»

Différences notables quant au nombre des inspections effectuées

«De notre point de vue, les différences notées quant au temps consacré aux inspections par les inspecteurs ne sont pas tangibles. Les inspections obligatoires et les contrôles-surprise rendent imparfaitement compte des activités de contrôle de conformité à la Loi qui incombent aux inspecteurs et qui englobent les activités de liaison avec les détenteurs de permis de vente d'alcool, les activités de liaison avec la police et les examens des plaintes. En outre, le nombre d'inspections ne correspond pas nécessairement au nombre d'établissements. Depuis janvier 1990 la priorité a été donnée aux contrôles-surprise au détriment des inspections obligatoires. Or le nombre de contrôles-surprise effectués dépend maintenant plus, pour une même région, du nombre d'établissements à problèmes que du nombre total d'établissements. Par exemple, la vérification n'a révélé qu'un cas isolé d'inspecteur parmi 45, qui consacrait aux contrôles-surprise un temps considérablement inférieur au temps moyen alloué à ce type de contrôles. L'inspecteur en question a consacré un temps excessif à ses activités de liaison avec les détenteurs de permis de vente d'alcool.

«La commission a examiné les cas précis cités dans le rapport pour lesquels des différences notables ont été relevées. Notre explication est la suivante :

> *Inspecteur «E» - Cet inspecteur a effectué 48 inspections. Toutefois, ce même inspecteur a totalisé plus de 400 activités de «liaison avec les détenteurs de permis de vente d'alcool», ce qui est de trois à quatre fois supérieur à la moyenne des autres inspecteurs dans ce domaine.*
>
> *Inspecteur «B» - Cet inspecteur a effectué 158 inspections alors que dans la même région du centre, l'inspecteur «A» en a effectué 262. L'inspecteur «B» a consacré une partie importante de son temps à des activités syndicales.*
>
> *Inspecteur «F» - Cet inspecteur a effectué 65 inspections. Toutefois le congé de longue maladie (environ 60 jours) et les vacances (25 jours) pris par cet inspecteur sont des facteurs qui ont beaucoup joué dans le faible nombre d'inspections effectuées. Ni l'inspecteur «G» ni l'inspecteur «H» n'ont été absents pour cause de maladie pendant cette même période.*

«Les différences constatées en ce qui concerne le nombre d'inspections effectuées par les inspecteurs résultent d'un certain nombre d'autres facteurs. La première raison est que les inspecteurs ont souvent à assumer d'autres tâches qui prennent

souvent le pas sur les contrôles-surprise. Parmi ces autres activités nous citerons les nouvelles demandes de permis, les transferts, les examens des plaintes, etc., comme l'indique le tableau ci-avant. Le niveau d'activité lié à ces autres tâches peut varier considérablement d'une région de la province à une autre, voire dans une même grande ville. Les distances géographiques, l'importance et le type des établissements, l'efficacité de la police locale et le niveau d'activité économique d'une région sont autant de facteurs qui, à un moment donné, ont en tout temps une incidence sur la nécessité d'effectuer des inspections.

«Le temps moyen consacré aux contrôles-surprise a été de 25 minutes. Dans certains cas, un contrôle-surprise peut prendre de cinq à dix minutes. Le temps nécessaire dépend du nombre de clients, de la coopération du personnel et de l'existence ou de l'absence d'infractions.

«La commission a examiné le processus d'affectation des inspecteurs, ce dernier étant actuellement en cours de modification de manière à assurer une couverture optimale de toutes les régions de la province compte tenu de tous les facteurs susmentionnés.

«La rationalisation de la législation et la mise en oeuvre du nouveau système informatisé vont améliorer l'aptitude de la commission à surveiller les activités de ses inspecteurs.»

RECOUVREMENT DES RECETTES

Possibilités d'amélioration des revenus d'intérêts

«La Commission des permis de vente d'alcool de l'Ontario convient en principe qu'il faudrait percevoir les droits le plus tôt possible pour maximiser les recettes de la province. L'accélération de la fréquence de recouvrement des droits ne devrait poser aucun problème d'ordre administratif. Toutefois, le gouvernement effectue actuellement une étude approfondie de la compétitivité des brasseries et toute modification du régime fiscal ou de la fréquence de recouvrement des recettes devrait être examinée dans ce contexte plus général. Cette proposition est actuellement à l'étude.»

Application incomplète de la réglementation sur les permis de vente d'alcool

«Après examen des dispositions applicables aux droits, la commission a admis que la bière consommée dans les brasseries devait être considérée comme de la bière «distribuée en Ontario» et qu'à ce titre, elle devait être assujettie aux droits énoncés dans les clauses 68(1)(b) et (c) de la Loi et des Règlements sur les permis de vente d'alcool. La commission a récemment informé tous les producteurs de bière qu'ils devaient payer des droits pour la bière consommée dans leurs locaux de production en vertu d'un permis de réception. Les producteurs ont été informés que cette interprétation de la Loi s'appliquait à la bière consommée depuis le 1er avril 1989 et qu'ils devaient acquitter toute somme exigible d'ici la fin du mois d'août 1990.

«La Commission des permis de vente d'alcool a correctement interprété la législation en ce qui concerne les droits sur les livraisons faites aux points de vente hors-taxes, mais c'est la Régie des alcools qui, dans ce cas, détermine le prix de vente.

«La base de calcul des droits sur les livraisons faites aux points de vente hors-taxes est actuellement examinée par la Commission des permis de vente d'alcool de l'Ontario. La somme en question a été calculée à moins de trois cents par bouteille.»

3.17 Possibilités d'économies sur les frais de voyages, Bureau de l'Assemblée législative

Le Bureau de l'Assemblée législative a été créé par la province de l'Ontario en décembre 1974, pour assurer des services administratifs à l'Assemblée législative et à ses députés.

Durant l'année financière 1989, les frais de voyages et d'hébergement des députés (crédit 201, poste 4) se sont chiffrés à 2,2 millions de dollars. Sur ce total, environ 800 000 dollars étaient attribuables à des déplacements en véhicule des députés.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIF

L'objectif de notre évaluation était de déterminer si les dépenses consacrées aux frais de voyages et d'hébergement des députés et des comités étaient conformes à celles autorisées pour eux, ou aux politiques établies.

CONCLUSIONS

En règle générale, les dépenses de voyages et d'hébergement des députés et des comités étaient adéquatement justifiées, et les montants réclamés étaient conformes à ceux autorisés ou aux politiques établies. Toutefois, il y aurait eu moyen de recourir à des solutions plus économiques pour les déplacements en véhicule des députés.

OBSERVATIONS

Aperçu

Tous les députés ont le droit de se faire rembourser leurs frais de déplacement lorsqu'ils voyagent dans leur circonscription, de même que les frais de déplacement qu'ils encourent pour se rendre à l'Assemblée législative à Toronto et en revenir. Exception faite des voyages en avion, le montant autorisé pour les voyages des députés n'a pas de limite, et les députés ne sont pas tenus de divulguer les détails de leurs itinéraires.

À compter du 1er novembre 1989, le taux de remboursement pour l'usage d'une voiture personnelle était de 29 cents au kilomètre dans le sud de l'Ontario et de 29,5 cents dans le nord de l'Ontario. À titre de comparaison, les taux en vigueur dans la Fonction publique de l'Ontario étaient invariables pour les 4 000 premiers kilomètres, après quoi ils décroissaient graduellement si bien qu'après 24 000 kilomètres, ils n'étaient plus que de 17,5 cents dans le sud de l'Ontario et de 18 cents dans le nord de l'Ontario.

Bureau de l'Assemblée législative

Possibilités d'économies sur les frais de voyages des députés

Partant des tarifs de novembre 1989 et du kilométrage total dont le remboursement avait été demandé durant l'année financière close le 31 mars 1989, nous avons calculé qu'il serait possible d'économiser plus de 200 000 dollars annuellement si l'on appliquait les taux de la Fonction publique de l'Ontario pour rembourser les députés.

Un examen des demandes de remboursement présentées pour les déplacements a révélé que 13 députés avaient personnellement couvert plus de 50 000 kilomètres durant l'année financière 1989. La demande de remboursement d'un député atteignait presque 80 000 kilomètres. En appliquant les tarifs pour le sud de l'Ontario, de 29 cents par kilomètre, les frais de déplacement en automobile de ces députés se situaient entre 14 500 dollars et 23 000 dollars. Comparativement, ces coûts auraient été de 10 000 dollars à 15 000 dollars, selon les tarifs en vigueur dans la Fonction publique de l'Ontario.

Vu le taux élevé des remboursements et l'usage considérable qui est fait des véhicules personnels, il serait plus économique pour les députés de louer à bail des automobiles et de payer l'essence, l'assurance et l'entretien général avec une carte de crédit du gouvernement. Selon le Conseil de gestion des parcs automobiles de l'Ontario, **une fois que les déplacements en automobile dépassent 19 000 kilomètres par an, il est plus économique de louer à bail ou d'acheter un véhicule que de rembourser l'automobiliste pour l'usage personnel de son véhicule, même si les taux dégressifs de la Fonction publique de l'Ontario étaient appliqués.** Durant l'année financière 1989, 74 députés ont parcouru plus de 19 000 kilomètres.

Nous avons recommandé à la Commission de régie interne d'envisager diverses options pour financer de la manière la plus économique possible les frais de déplacement des députés.

RÉPONSE

Le contrôleur du Bureau de l'Assemblée législative a répondu à notre rapport le 9 janvier 1990.

«Comme vous le savez, la commission a récemment approuvé un barème révisé des tarifs de kilométrage. Nous transmettrons vos suggestions à propos de la location-bail des voitures à la Direction des finances, pour que celle-ci prépare une proposition pour la commission.»

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

3.18
Frais de recrutement à l'étranger, Fondation ontarienne pour la recherche en cancérologie et le traitement du cancer

Le mandat de la fondation, énoncé dans la Loi sur le cancer, consiste à établir et diriger un programme de recherche, de diagnostic et de traitement portant sur le cancer. La fondation offre des services aux patients par l'entremise de ses huit centres de traitement du cancer.

Pour l'année financière 1990, les revenus et dépenses de la fondation se situaient respectivement à 105 et 100 millions de dollars.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIF

Au cours de l'année financière 1990, un programme de 1,1 million de dollars a été lancé pour le recrutement de radiothérapeutes dans plusieurs pays. Le programme devait se dérouler en trois phases. Nos observations ne portent que sur les frais afférents à la phase I. Au moment de notre vérification, nous ne possédions pas encore toute l'information nécessaire sur la phase II, et la phase III n'était pas amorcée.

Nous avons évalué le bien-fondé des frais de recrutement ainsi que le respect des directives en place.

CONCLUSIONS

VOYAGE, HÉBERGEMENT ET AUTRES COÛTS

Une importante partie des frais engagés était excessive, et certaines dépenses étaient contestables.

SERVICES DE PUBLICITÉ ET DE PROMOTION

Contrairement à la politique de la fondation, aucun appel d'offres n'a eu lieu pour les services de publicité et de promotion se montant à 487 000 dollars.

HISTORIQUE

En octobre 1989, par suite de listes d'attente grandissantes pour les soins de radiothérapie, le ministère de la Santé approuvait la somme de 1,1 million de dollars destinée au Programme international de recrutement de radiothérapeutes (PIRR).

Objectif du programme : recruter tous les radiothérapeutes nécessaires au bon fonctionnement de l'hôpital Princess Margaret et des centres de traitement du cancer de la fondation. L'objectif initial du projet était de recruter de 75 à 125 techniciens qualifiés.

Le ministère a avancé la somme de 672 000 dollars en mars 1990, le solde de 400 000 dollars étant versé au mois de juin suivant. Le budget du programme était établi comme suit :

Fondation ontarienne pour la recherche en cancérologie et le traitement du cancer

	$
Publicité	487 000
Voyage et hébergement des radiothérapeutes	338 000
Recrutement	
Voyage par avion	80 000
Hébergement	87 000
Administration	80 000
	1 072 000

Pays visés par la campagne de recrutement :

Phase I : Afrique du Sud, Zimbabwe, Malaisie/Singapour, Hong Kong
Phase II : Nouvelle-Zélande, Australie
Phase III : Inde, Hollande, Irlande, Suisse, Royaume-Uni

Dans le cadre de la phase I, les voyages en Afrique du Sud, au Zimbabwe et à Hong Kong se sont déroulés en février-mars 1990. Sur les 56 candidats rencontrés, 36 ont été engagés, dont huit sont arrivés au Canada en juillet-août 1990, le reste devant arriver début de 1991.

La phase II s'est déroulée en juin 1990; aucune date n'a encore été arrêtée pour la phase III.

OBSERVATIONS

VOYAGE, HÉBERGEMENT ET AUTRES COÛTS

Effectifs ayant fait le voyage de phase I

Huit personnes ont participé à la phase I, notamment un chef d'équipe accompagné des représentants de quatre centres de traitement du cancer et de l'hôpital Princess Margaret. Chaque candidat a eu un tête-à-tête avec jusqu'à trois représentants.

Quelque 49 000 dollars sont imputables aux billets d'avion, 51 000 dollars à l'hébergement. Ceci représente un dépassement de 22 000 et 16 000 dollars respectivement par rapport au budget d'origine.

Nous avons contesté la nécessité d'envoyer huit personnes en mission de recrutement. Nous estimons qu'un maximum de trois personnes aurait suffi, dont une qui aurait été autorisée à mener les entrevues au nom de tous les centres. Le chef d'équipe nous a informés que la démarche de recrutement avait été approuvée par la haute direction ainsi que par le ministère.

Voyage par avion

La politique en vigueur dans la fondation prévoit que, en matière de billets d'avions, seuls les tarifs les plus avantageux soient retenus. Or les membres de la mission ont tous voyagé en classe affaires; pourtant, s'ils avaient pris des billets en classe économique noliprix, ils auraient eu à payer quelque 25 000 dollars de moins (environ la moitié du coût de voyage aérien).

Le chef d'équipe a tenu à préciser que la comparaison devrait se faire non pas avec le tarif noliprix mais avec le plein tarif économique, auquel cas la différence serait de quelque 6 000 dollars. La classe économique offre la souplesse nécessaire à des changements dans le plan de route.

Nous croyons cependant qu'une bonne planification aurait pu éviter tout changement majeur, ce qui revient à dire que la classe noliprix aurait convenu.

Hébergement

Le recrutement à Hong Kong représentait environ la moitié du temps passé à l'étranger, et 70 pour cent des frais d'hébergement de 51 000 dollars rattachés à la phase I. Nous avons aussi noté que 30 entrevues ont été accordées lors de l'escale de dix jours dans cette ville. C'est pourquoi nous avons mis l'accent sur cette partie de la mission. Voilà ce qui ressort de l'examen des notes d'hôtel (montants exprimés en dollars canadiens) :

- Le chef d'équipe et ses collaborateurs occupaient des chambres louées à 460 et 275 dollars la nuit respectivement. La direction de l'hôtel nous a informés qu'une suite comme celle du chef d'équipe, mais sans vue sur la baie, aurait coûté 300 dollars. Elle a aussi précisé que les pièces réservées par les autres membres de la délégation étaient de luxueuses chambres pour deux donnant sur la baie. Le prix de la chambre individuelle variait entre 170 et 260 dollars; celui d'une chambre pour deux comparable à celles occupées par le personnel de la fondation, mais sans vue était de 200 dollars. **Nous estimons à plus de 7 000 dollars les économies qui auraient été possibles dans des locaux moins luxueux.**

- **Six membres de la délégation ont fait des appels interurbains à caractère personnel, se montant à plus de 1 100 dollars.**

- Une dépense de 460 dollars n'était assortie d'aucun justificatif.

- **On note plusieurs cas où les additions de bar ou de restaurant se chiffraient entre 150 et 400 dollars. Faute de justifications détaillées, il nous a été impossible de déterminer la raison exacte de ces dépenses.** En outre, deux personnes ont réclamé 175 dollars pour des visites dans un salon de beauté. Le chef d'équipe a précisé que ces frais n'auraient pas dû être facturés au programme.

Avant le départ, une avance de 5 000 dollars a été accordée au chef d'équipe pour couvrir les faux frais. Celui-ci a présenté une note se montant à 4 700 dollars, sans produire le moindre reçu ou justificatif. À notre avis, il aurait dû y avoir des directives exigeant que chaque personne justifie ses dépenses et présente des reçus, dans toute la mesure du possible.

Autres frais

Au retour, trois sacs de grosse toile ont été achetés en Californie et 800 dollars facturés au programme. Le chef d'équipe a précisé que ces sacs devaient servir à transporter les dossiers de candidature et le matériel promotionnel de la mission. Nous avons communiqué avec un établissement de

Fondation ontarienne pour la recherche en cancérologie et le traitement du cancer

maroquinerie à Toronto, qui nous a précisé que, n'eût été leur caractère exclusif, les articles en question auraient pu être payés moitié prix. **Nous nous sommes interrogés sur la nécessité d'articles aussi luxueux.**

Le chef d'équipe a facturé environ 1 800 dollars de frais de location de véhicule en sol canadien; il devait plus tard préciser que cette couverture fait partie des avantages sociaux offerts par le centre de traitement et que, à ce titre, la somme **n'aurait pas dû être réclamée au programme.**

Contrôle des dépenses

Le chef d'équipe nous a informés que le contrôle des dépenses dans le cadre du programme relevait du chef de la direction par intérim. Toutefois, ce dernier n'était plus responsable du fonctionnement au jour le jour, lorsque la plupart des données sur les coûts ont été reçues. Il s'ensuit qu'**aucun examen des dépenses n'a été fait pour la phase I du programme.**

SERVICES DE PUBLICITÉ ET DE PROMOTION

Contrairement à ce qui constitue la politique de la fondation, une firme de publicité a été retenue sans la moindre mise en concurrence. Cette firme devait passer des annonces dans les journaux et les revues spécialisées des pays visités, en plus d'offrir un certain nombre de services dans le cadre de la campagne de recrutement. **Le budget de publicité (environ 487 000 dollars) a été établi par la firme et revu par le chef d'équipe. Les termes de l'accord ont fait l'objet d'une lettre d'entente mais jamais aucun contrat officiel n'a été signé.**

Le chef d'équipe a affirmé que, vu l'urgence du dossier, il avait été impossible de demander des devis officiels ou des soumissions verbales. Il a ajouté que le raccourci pris avait été approuvé par le chef de la direction par intérim alors en poste.

RÉPONSE

Dans la réponse du président du conseil d'administration, datée du 12 septembre 1990, on trouve notamment les éléments suivants :

GÉNÉRALITÉS

«Les deux points évoqués sous la rubrique «Conclusions» constituent des exagérations. Nous avons décrit aux vérificateurs provinciaux le caractère d'urgence de la mission ainsi que l'importance de l'image que nous comptions projeter à l'étranger.»

VOYAGE, HÉBERGEMENT ET AUTRES COÛTS

Effectifs ayant fait le voyage de phase I

«Le programme PIRR devait répondre aux attentes de deux entités ayant des structures et une culture d'entreprise différentes. On s'est donc entendu sur la réalisation d'un programme qui puisse satisfaire aux normes économiques d'un

recrutement centralisé comme à celles d'un recrutement décentralisé. La budgétisation et l'approbation du programme tiennent compte de ce compromis.

«Chacun des candidats convoqués devait rencontrer en tête-à-tête de un à trois représentants de centres de traitement, ainsi qu'un spécialiste des ressources humaines pour les questions relatives à l'immigration. Objectif visé : permettre au candidat d'indiquer la ville de son choix et évaluer comment le courant passera entre lui et son éventuel collègue. Pour les trois phases, le prix des billets d'avion a été calculé «en ligne droite». Nous estimons que l'ensemble du projet coûtera environ 100 000 dollars de moins que ce qui avait été prévu au budget.»

Voyage par avion

«La politique financière de la fondation prévoit «le recours au moyen le plus pratique et le plus économique ayant reçu l'aval des autorités compétentes». Or, les autorités considérant que ce moyen correspond à la classe affaires, le budget a été calculé en conséquence. D'ailleurs, pour des voyages aussi longs, ce choix est courant dans le secteur de la santé. Vu l'urgence des plans, la proximité des fêtes et les engagements d'ordre familial, les plans de voyage ont dû être modifiés à deux reprises avant que le projet ne démarre. En outre, l'itinéraire a été changé en cours de route. Si l'on avait opté pour la classe économique noliprix, cela se serait traduit par de fortes pénalités. Ajoutons que le confort des voyageurs a fait l'objet d'une attention toute particulière compte tenu des distances couvertes au cours des trois semaines.»

Hébergement

«Sur les dix journées passées à Hong Kong, quatre tombaient le week-end. Peu de candidats ont été convoqués ces jours-là vu les difficultés qu'on rencontre comme partout ailleurs le week-end.

«En semaine, le chef d'équipe logeait dans une chambre servant également de salle de réception, de réunion et d'entrevue, alors que les week-ends il a occupé une pièce semblable à celle de ses collaborateurs. Les chambres des agents de recrutement servaient quant à elles de salles d'entrevue les jours de semaine. Trop exiguës pour des entrevues, les chambres pour une personne avaient été écartées. Enfin, lorsque les réservations furent finalement confirmées après deux annulations consécutives, nous avons cru comprendre que l'hôtel était complet et qu'on ne pourrait rien y trouver de moins cher.

«Une partie des 1 100 dollars d'interurbains présumés correspondre à des appels personnels était en réalité imputable à des communications professionnelles.

«Une personne a réclamé [une alimentation spéciale] pour les 10 jours à Hong Kong, ce qui s'est traduit par des coûts de 460 dollars. [Cette] alimentation était difficile à trouver sur place et des dispositions particulières ont dû être prises. À votre demande, nous avons réclamé au fournisseur confirmation de la nature exacte de ces services.

«Il n'y a qu'<u>un</u> seul cas où l'addition du restaurant a atteint 400 dollars canadiens : un dîner servi à six membres de l'équipe.

Fondation ontarienne pour la recherche en cancérologie et le traitement du cancer

«Deux personnes ont facturé un total de 175 dollars canadiens de soins de beauté. Elles ont depuis restitué cette somme.

«L'avance de 5 000 dollars visait à couvrir les faux frais pour la période de trois semaines. Il s'agit de dépenses effectuées dans des situations peu propices à la demande de reçu (pourboires, frais d'aéroport, menus articles, etc.). La partie non dépensée a été remise à la fondation avec, dès la clôture de la phase I, un relevé des dépenses effectuées. Nous élaborons un règlement qui permettra de mieux contrôler à l'avenir ce genre de dépenses.»

Autres frais

«Trois sacs en grosse toile coûtant plus de 800 dollars canadiens ont été achetés pour le transport des dossiers de candidature et du matériel promotionnel de la mission. Ce genre de toile est ultra-solide, et doit en permettre l'utilisation pour les deux autres phases du programme. Précisons que les conteneurs antérieurs avaient cédé à deux reprises, ce qui ne faisait pas très sérieux pour le porteur. Ces sacs demeurent à la disposition de la fondation. Compte tenu du caractère duratif de ces articles, seulement 100 dollars seront imputés au programme PIIR.

«Les frais de location de véhicule de presque 1 800 dollars pour des voyages faits par ce chef d'équipe en Ontario et au Québec ont été imputés par erreur à la campagne de recrutement. Cette somme a depuis été virée au bon centre de coûts.»

Contrôle des dépenses

«Il incombait au chef d'équipe de contrôler les dépenses en fonction du budget ayant déjà reçu l'approbation du chef de la direction par intérim et celle du ministère de la Santé.»

SERVICES DE PUBLICITÉ ET DE PROMOTION

«La fondation a comme politique de demander trois devis distincts pour tout achat de plus de 2 000 dollars. À l'évidence, il s'agit là d'une réglementation dépassée qu'on devrait aujourd'hui modifier. La haute direction de la fondation a jugé que, vu la grande pénurie de radiothérapeutes et l'importance du facteur temps, la mise en concurrence risquerait de retarder le projet. Le fournisseur retenu avait par ailleurs été recommandé par un centre des sciences de la santé affilié à la fondation, centre avec lequel nous avions eu dans le passé de bonnes expériences pour des programmes de recrutement analogues.

«Le budget global prévu pour la publicité était de 488 000 dollars, dont plus de 350 000 étaient consacrés à la publicité directe dans les journaux et les revues spécialisées. La maison de publicité n'avait pas de prise sur les décisions directes arrêtées par ces média. Le budget global avait été élaboré par le chef d'équipe puis évalué et avalisé par le service des ressources humaines [de l'hôpital Princess Margaret] avant d'être soumis à l'approbation du chef de la direction par intérim et du ministère de la Santé.»

Observations sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

DERNIÈRES REMARQUES

«Le Programme international de recrutement de radiothérapeutes est le fruit de la collaboration entre la Fondation ontarienne pour la recherche en cancérologie et le traitement du cancer, d'une part, et l'hôpital Princess Margaret, d'autre part. Il vise à pallier une importante pénurie de main-d'oeuvre qui menaçait de paralyser tout le dispositif provincial de traitement du cancer. Nous avons atteint nos objectifs de recrutement, en-deçà des coûts autorisés par le ministère de la Santé. Nous considérons donc que le programme a été couronné de succès.»

3.19 Garde inadéquate des biens de valeur, le curateur public de la province de l'Ontario

Le bureau du curateur public est principalement responsable d'administrer les biens et les avoirs en fiducie de personnes mentalement incompétentes. Au 31 mars 1990, il administrait environ 20 000 biens et avoirs en fiducie d'une valeur estimée à 495 millions de dollars. Chaque année, le personnel du bureau, qui regroupait 175 employés en 1990, fait des transactions dont le nombre est estimé à un million, pour ces biens et avoirs en fiducie.

SOMMAIRE

REMARQUES

Durant notre vérification de cette année, nous avons observé que :

- **L'accès aux biens de valeur gardés dans des coffres-forts n'était pas restreint comme il l'aurait fallu, et les mesures de contrôle exercées pour la garde de ces biens présentaient des faiblesses.**
- **Des biens de valeur détenus en fiducie étaient manquants. La police procédait à des enquêtes.**

OBSERVATIONS

Faiblesses relevées quant à la garde des biens de valeur

Au 31 mars 1990, le bureau du curateur public avait la responsabilité de garder des lingots d'or, des pièces, de l'argent en espèces et des bijoux d'une valeur globale de 275 000 dollars appartenant à ses clients.

Dans notre rapport pour l'année financière 1988, nous nous étions inquiétés du fait qu'un trop grand nombre de gardiens (alors 14 employés) avaient accès aux biens de valeur. Ces gardiens étaient également responsables de tenir les registres de comptabilité.

Durant la présente vérification, nous avons noté qu'environ 20 employés avaient accès aux biens de valeur. Nous avons également relevé plusieurs autres faiblesses dans les contrôles exercés. Ainsi :

- La tenue des registres était inadéquate. Jamais on n'avait fait concorder les dossiers informatisés des clients et les cartes des fichiers manuels. En outre, les cartes ne précisaient pas dans quelle chambre-forte et quel

casier se trouvaient les articles, et bon nombre de cartes manquaient, aussi bien quand nous avons fait notre comptage que lors d'un comptage de suivi effectué par le bureau du curateur public.

- Les serrures et les combinaisons des chambres fortes et des coffres-forts n'avaient pas été changées depuis mai 1989.

- Les chambres fortes restaient ouvertes après les heures normales de bureau.

D'avril à juin 1990, le vérificateur interne et le chef comptable du curateur public ont procédé à plusieurs examens spéciaux. Ils ont présenté plusieurs recommandations pour améliorer la garde des biens de valeurs.

À la conclusion de notre vérification, le bureau du curateur public avait mis en oeuvre certaines de ces recommandations. Il envisageait de prendre d'autres mesures correctives pour s'assurer que les biens de valeur seraient correctement gardés à l'avenir.

Disparition de biens de valeur

Au début avril 1990, nous avons étudié un échantillon d'articles d'une valeur approximative de 55 000 dollars. **Nous avons noté qu'il manquait des articles représentant une valeur supérieure à 17 000 dollars.**

Par conséquent, en mai et en juin, le bureau du curateur public a procédé à un comptage complet de tous les biens de valeur. **Il n'a pas été en mesure de retrouver des articles appartenant à 22 clients, et dont la valeur se situait à environ 40 000 dollars.**

En juillet 1990, le bureau du curateur public a informé la Police provinciale de l'Ontario et a remboursé aux 22 clients la somme de 40 000 dollars correspondant aux articles manquants. À la conclusion de notre vérification, la PPO poursuivait une enquête.

RÉPONSE

Les observations ci-avant figuraient à un rapport daté du 29 août 1990. Quand est arrivée la date limite de compte rendu (14 septembre 1990), aucune réponse du curateur public n'avait été reçue.

3.20 Organismes de la Couronne récemment fondés, réactivés, dissous ou inactifs

L'année financière 1990 n'a vu la fondation d'aucun organisme ni d'aucune société de la Couronne. En revanche, le statut de sept organismes a changé durant l'année.

CHANGEMENTS DANS LA DÉSIGNATION DE CERTAINS ORGANISMES

Les révisions de Lois sur les organismes adoptées au cours de l'année financière 1990 ont inclus des dispositions stipulant que certains organismes de la Couronne seraient désormais désignés comme sociétés de la Couronne conformément à la définition de la Loi sur la vérification des comptes publics.

La Collection canadienne McMichael devient la Collection McMichael d'art canadien

Selon les dispositions de la Loi de 1989 sur la Collection McMichael d'art canadien, qui a reçu la sanction royale le 13 juillet 1989, les états financiers de la Collection McMichael d'art canadien doivent être vérifiés tous les ans par un vérificateur désigné par le conseil d'administration.

La Caisse de retraite des fonctionnaires devient le Régime de retraite des fonctionnaires

La Loi de 1989 sur le Régime de retraite des fonctionnaires, adoptée le 18 décembre 1989, est entrée en vigueur le 31 décembre 1989. Cette Loi stipule que la Commission du régime de retraite des fonctionnaires (administratrice du fonds) devra continuer de fonctionner en tant que société constituée sans capital-actions.

La Caisse de retraite des enseignants devient le Régime de retraite des enseignants

La Loi de 1989 sur le Régime de retraite des enseignants, adoptée le 20 décembre 1989, est entrée en vigueur le 31 décembre 1989. Cette Loi stipule que la Commission du régime de retraite des enseignants (administratrice du fonds) devra continuer de fonctionner en tant que Commission du régime de retraite des enseignants de l'Ontario, une société constituée sans capital-actions.

Selon la Loi de 1987 sur les prestations de retraite, des vérificateurs respectivement nommés par les caisses de retraite concernées devront mener la vérification annuelle des fonds de retraite.

En outre, les entités suivantes ont cessé d'être des organismes de la Couronne.

Organismes de la Couronne récemment fondés, réactivés, dissous ou inactifs

Star Transfer Limited
The Owen Sound Transportation Company Limited

De par le passé, le vérificateur provincial avait été chargé d'examiner ces filiales de la Commission de transport Ontario Northland.

Étant donné que le vérificateur provincial contrôle les états financiers consolidés de la commission, y compris les comptes de ces filiales, la commission estime que des vérifications séparées ne sont plus nécessaires.

ORGANISME RÉACTIVÉ

Société d'aménagement de Pickering Nord

Cette société était en sommeil depuis l'année financière 1980. Le 29 novembre 1989, le Conseil des ministres a approuvé une demande du ministère du Logement concernant sa remise en activité afin de planifier et de construire la ville de Seaton, qui était en projet. Elle devrait commencer à fonctionner au cours de l'année financière 1991.

ORGANISME DISSOUS

Centre de la technologie de la fabrication avancée de l'Ontario

Conformément à une directive du gouvernement en date de janvier 1988, cette société sous contrôle de la Couronne a été privatisée, et une partie de ses biens d'actif transférés à une compagnie privée au cours de 1989. La société a été dissoute le 31 décembre 1989 et l'ensemble des biens d'actif, droits, obligations et créances qui restaient ont été transférés à la province.

ORGANISMES INACTIFS

Le 31 mars 1990, on comptait cinq organismes de la Couronne inactifs.

Sociétés de la Couronne

Fondation commémorative John Graves Simcoe
Société ontarienne d'assurance-dépôt
Société foncière de l'Ontario
Pavillon de l'Ontario Expo 86

Société sous contrôle de la Couronne

Ontario Van Pool Organization Limited

CHAPITRE

4

COMPTES PUBLICS DE LA PROVINCE

CHAPITRE 4
COMPTES PUBLICS DE LA PROVINCE

4.1 Préparation des comptes publics

Conformément à la Loi sur le ministère du Trésor et de l'Économie, les trois volumes des comptes publics sont préparés sous la direction du trésorier. Ils sont remis au lieutenant-gouverneur en conseil et présentés à l'Assemblée au plus tard le dixième jour de la première session tenue pendant l'année civile qui suit.

La vérification des comptes publics consiste en un examen des états financiers de la province, sur lesquels le vérificateur provincial exprime un avis, ainsi qu'en un examen des autres états et annexes contenus dans le volume 1.

Le volume 2 renferme des reproductions d'états financiers vérifiés d'organismes de la Couronne et de sociétés relevant de la Couronne :

(a) dans lesquels la province a investi, ou
(b) qui ont emprunté à la province, ou
(c) qui ont emprunté auprès d'autres sources avec une garantie de la province.

Les états financiers vérifiés de certains importants organismes opérationnels, financés en totalité ou en partie par des revenus provenant de leur fonctionnement, figurent également au volume 2.

Le volume 3 contient des précisions sur les dépenses de chaque ministère, telles que les traitements et salaires, les avantages sociaux des employés, les frais de déplacement et d'autres paiements. Ces dépenses sont indiquées sous deux grandes rubriques : Crédits votés et Crédits législatifs. Bien que le bureau n'exprime aucun avis sur le volume 3, les renseignements qu'on y trouve sont examinés et toutes les observations pertinentes devraient figurer dans le présent chapitre de notre Rapport annuel.

4.2 États financiers de la province

Les états financiers vérifiés de la province pour l'année financière close le 31 mars 1990 figurent au rapport financier de la province et au volume 1 des comptes publics. Les états financiers et les notes révèlent, sous une forme sommaire, les activités financières de la province pour l'année financière et font état d'aspects importants de sa situation financière à la clôture de l'année financière.

Le Sommaire des conventions comptables importantes fait partie intégrante des états financiers de la province. Ce sommaire figure aux pages 1-2 et 1-3 du volume 1 des comptes publics de 1989-1990. Il est inclus pour permettre au lecteur de bien saisir les principes et les méthodes utilisés pour présenter les renseignements financiers contenus dans les états. Étant donné la nature de la comptabilité de l'Administration, les méthodes comptables énoncées dans le sommaire revêtent une importance particulière pour un lecteur qui ne connaît pas bien les différences, parfois importantes, entre les méthodes comptables des entreprises à buts lucratifs et celles de la province de l'Ontario.

Comme l'indique le Sommaire des conventions comptables importantes appliquées pour l'établissement des comptes publics, les états financiers de l'Ontario ont pour objectif de rendre compte de l'utilisation des ressources financières attribuées par l'Assemblée législative de l'Ontario. Par conséquent, les transactions financières du gouvernement sont définies comme des entrées et des sorties du Fonds de recettes consolidé. Dans le cas de sorties de capitaux, cette base est modifiée de sorte à accorder un délai supplémentaire de 30 jours pour payer les obligations encourues durant l'année financière qui vient de prendre fin.

Le Bureau du Trésor, qui est chargé de la préparation des états financiers, affirme que la méthode actuelle de comptabilité de caisse est précise, bien comprise et tout aussi informative que la comptabilité d'année financière. La méthode utilisée correspond aux besoins des deux principaux groupes d'utilisateurs : les législateurs et le grand public.

Le Bureau du vérificateur provincial soutient pleinement cette position.

4.3 Avis du vérificateur provincial

En vertu de la Loi sur la vérification des comptes publics, le vérificateur provincial est tenu d'exprimer un avis quant à la fidélité des états financiers de la province, conformément aux conventions comptables énoncées dans les comptes publics. De plus, il doit indiquer dans cet avis si ces conventions ont été suivies d'une manière qui concorde avec celle de l'année précédente.

Voici l'avis du vérificateur provincial :

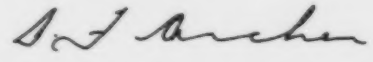
J'ai examiné le bilan de l'Ontario au 31 mars 1990 et les états des transactions financières, des recettes et des dépenses, du financement, des prêts et des investissements pour l'année financière close. J'ai fait mon examen conformément aux normes de vérification généralement acceptées, et j'ai donc recouru aux sondages et autres procédés qui me sont apparus nécessaires dans les circonstances.

À mon avis, ces états financiers présentent fidèlement, et conformément à la méthode de comptabilité exposée dans le Sommaire des conventions comptables importantes, la situation financière de la province au 31 mars 1990 et les résultats de ses activités, ainsi que les changements survenus dans sa situation financière pour l'année financière alors close. En outre, à mon avis, ces conventions ont été appliquées d'une façon qui concorde avec celle de l'année financière précédente.

À propos des expressions «à mon avis» et «présentent fidèlement», dans le paragraphe précédent, mon examen se proposait d'arriver à un haut niveau de certitude que les états financiers de la province ne contenaient pas d'erreur cumulative importante. Plus précisément, je suis sûr à 99 pour cent que le total des erreurs qui pourraient se trouver dans les états financiers est inférieur à 80 millions de dollars.

Toronto (Ontario)
Le 20 juillet 1990

D.F. Archer, F.C.A.
Vérificateur provincial



Paiements anticipés influant sur le déficit

4.4
Paiement anticipé de dépenses - Effets sur le déficit

Année financière 1989

Dans la section 4.4 de notre rapport de 1989, nous avons fait des observations sur le paiement anticipé de subventions atteignant un total de 823 millions de dollars aux municipalités, conseils scolaires, universités et collèges communautaires. Ces subventions, qui auraient normalement dû être payées durant l'année financière 1990, ont été allouées de manière anticipée aux bénéficiaires et imputées aux dépenses de l'année financière close le 31 mars 1989.

Ces paiements anticipés, bien qu'autorisés par les prévisions pour les crédits supplémentaires et les résolutions du Conseil de gestion, n'étaient pas inclus au budget pour cette année-là.

On trouvera ci-dessous une comparaison du déficit budgétisé, du déficit déclaré, et de ce que le déficit aurait dû être sans les pré-financements non budgétisés.

	Millions $	
	Déficit	Écart par rapport au budget
Budgétisé	1 544	-
Déclaré	1 479	(65)
Sans pré-financements non budgétisés	656	(888)

Année financière 1990

Les subventions en capital aux conseils scolaires, aux universités et aux collèges communautaires (410 millions de dollars) ont, une fois encore, été financées d'avance. Mais les paiements anticipés de subventions inconditionnelles aux municipalités (413 millions de dollars) ne l'ont pas été. Les répercussions des pré-financements qui ont été maintenus ou interrompus figuraient au budget de l'année financière 1990; par conséquent, ni les uns ni les autres n'auraient d'effets sur la comparaison entre les résultats budgétisés et les résultats réels.

Toutefois, deux pré-financements non budgétisés, d'un total de 474 millions de dollars, ont également été faits durant l'année financière en cours. Des subventions de fonctionnement pour les hôpitaux (334 millions de dollars) et des paiements de passif sans capitalisation au Fonds de pension des enseignants de l'Ontario (140 millions de dollars), qui auraient normalement dû être payés durant l'année financière 1991, ont été avancés durant l'année financière en cours (1990).

De même que les pré-financements de l'année précédente, ces paiements anticipés, certes autorisés, ont exercé des répercussions sur la comparaison entre le budget et la réalité.

On trouvera ci-dessous une comparaison entre le déficit budgétisé, l'excédent déclaré, et ce que l'excédent aurait été en l'absence de pré-financements non budgétisés.

	Millions $	
	Déficit/(Excédent)	Écart par rapport au budget
Budgétisé	577	-
Déclaré	(90)	(667)
Sans pré-financements non budgétisés	(564)	(1 141)

Obligation redditionnelle en matière de budget

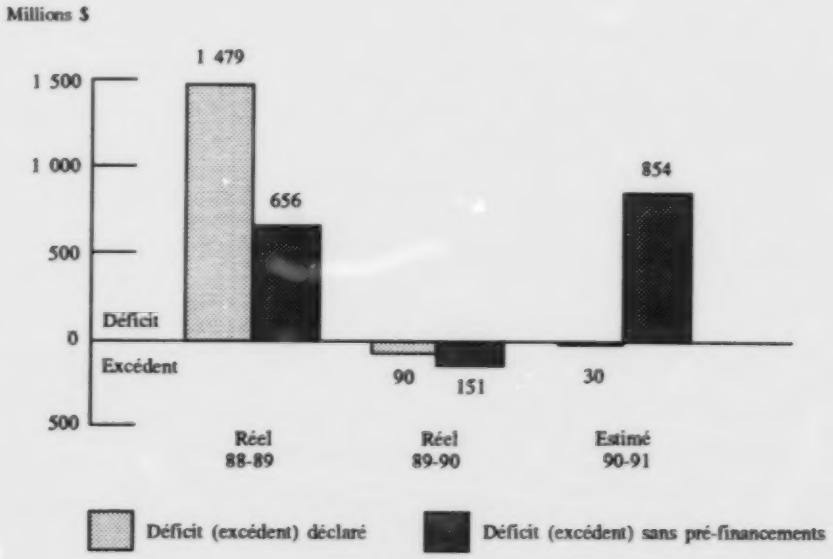
La démarche récemment suivie par le gouvernement, qui consiste à recourir à des paiements anticipés non budgétisés, a eu pour effet de modifier l'imputation des dépenses pour les inclure à des années auxquelles elles n'étaient pas prévues. Ceci exerce des répercussions sur les possibilités de comparaison entre le plan budgétaire et les résultats réels, alors que c'est là une importante mesure d'obligation redditionnelle pour le gouvernement.

Quand de tels paiements anticipés ne sont pas budgétisés, et sont annoncés vers la fin d'années financières, on a l'impression que le gouvernement compose en réalité avec ses résultats réels et les réajuste, afin de les faire concorder de plus près avec les résultats budgétisés. Subséquemment, ceci soulève des doutes quant à l'intégrité du processus de comptabilité.

Pré-financements irréguliers

Au 31 mars 1990, le total cumulé des pré-financements budgétisés et non budgétisés était de 884 millions de dollars. Ces pré-financements ont effectivement fait l'objet d'écritures inverses en 1991, étant donné qu'il n'existait dans le budget aucune disposition pour des pré-financements.

On peut considérer les pré-financements irréguliers, prévus au budget ou non, comme une tentative de «composer» avec les résultats de fonctionnement. Le graphique ci-dessous compare les résultats déclarés de fonctionnement (déficit/excédent) à ce qu'ils auraient pu être en l'absence de pré-financements de dépenses en 1989 et 1990. Le graphique indique également l'effet des écritures inverses des pré-financements précédents sur le budget de 1991.



Des questions ont été soulevées à l'Assemblée législative quant à l'objectif des pré-financements, et ceci aussi bien en 1989 qu'en 1990. De leur côté, les médias ont fait des commentaires à ce sujet. Pour dissiper tous les doutes concernant l'intégrité du processus de comptabilité, nous avons recommandé que le gouvernement envisage d'exclure tous les pré-financements des dépenses à l'avenir, et qu'il les traite comme des avances devant être déclarées comme des actifs financiers en fin d'année financière. Ces actifs pourraient alors être convertis en dépenses, comme il convient de le faire, l'année suivante.

4.5
Fonds de recettes consolidé - Paiements approuvés et paiements réels

Paiements approuvés

Dans notre système parlementaire de gouvernement, tous les fonds publics perçus sont déposés dans un seul fonds, le Fonds de recettes consolidé. Les sommes centralisées de ce fonds sont mises à disposition pour les dépenses uniquement sur approbation particulière et attribution par l'Assemblée législative. Les paiements faits à partir du Fonds de recettes consolidé sont donc effectués conformément à la procédure d'autorisation suivante :

Crédits votés

Les prévisions et les prévisions supplémentaires sont officialisées chaque année sous forme de crédits votés lorsque l'Assemblée législative approuve la Loi sur les subsides à la Couronne.

Lorsque l'Assemblée législative siège, des motions visant à obtenir des crédits provisoires, adoptées par l'Assemblée, autorisent le paiement de crédits avant le passage de la Loi sur les subsides à la Couronne.

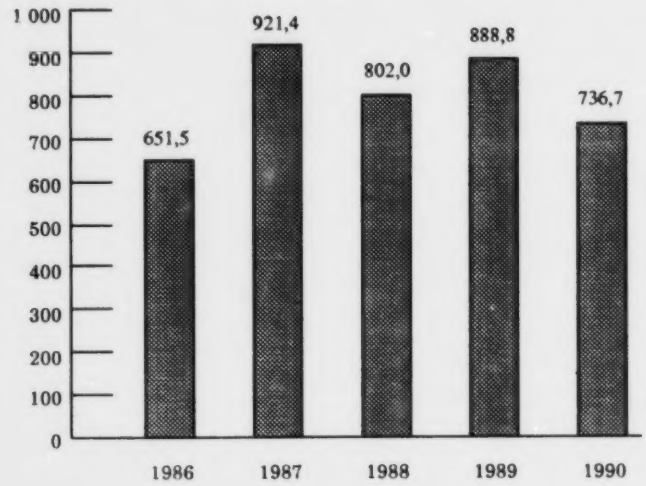
La Loi sur les subsides à la Couronne de 1989, qui couvre l'année financière close le 31 mars 1990, a reçu la sanction royale le 20 décembre 1989.

Résolutions du Conseil de gestion du gouvernement

Lorsqu'un crédit voté est épuisé ou lorsqu'un montant accordé n'est pas suffisant et que l'intérêt du public ou les besoins urgents de la Fonction publique nécessitent des paiements supplémentaires, l'article 5 de la Loi sur le Conseil de gestion du gouvernement prévoit que le conseil peut émettre une résolution autorisant le versement des montants qu'il considère appropriés.

Le tableau suivant résume les résolutions émises par le Conseil de gestion au cours des cinq dernières années :

(Millions $)



Voici le sommaire des résolutions du Conseil de gestion pour l'année financière 1990, selon le mois d'émission :

Mois d'émission	Nombre	Montants autorisés $	Pourcentage
Août 1989 à février 1990	13	48 428 900	6,6
Mars 1990	17	473 178 000	64,2
Avril 1990	34	215 120 900	29,2
	64	736 727 800	100,0

Conformément à un règlement de l'Assemblée législative, les résolutions précédentes du Conseil de gestion ont été publiées dans la *Gazette de l'Ontario*, accompagnées de renseignements explicatifs.

Mandats spéciaux

Lorsque l'Assemblée législative n'est pas en session, l'article 4 de la Loi sur le Conseil de gestion du gouvernement prévoit l'émission d'un mandat spécial autorisant le paiement de toute somme nécessaire pour faire face à une dépense non prévue ou non assurée par l'Assemblée législative, et qui doit être payée d'urgence pour le bien public. Les mandats spéciaux sont autorisés par décret approuvé du lieutenant-gouverneur sur recommandation du gouvernement.

Aucun mandat spécial n'a été émis au cours de l'année financière 1990.

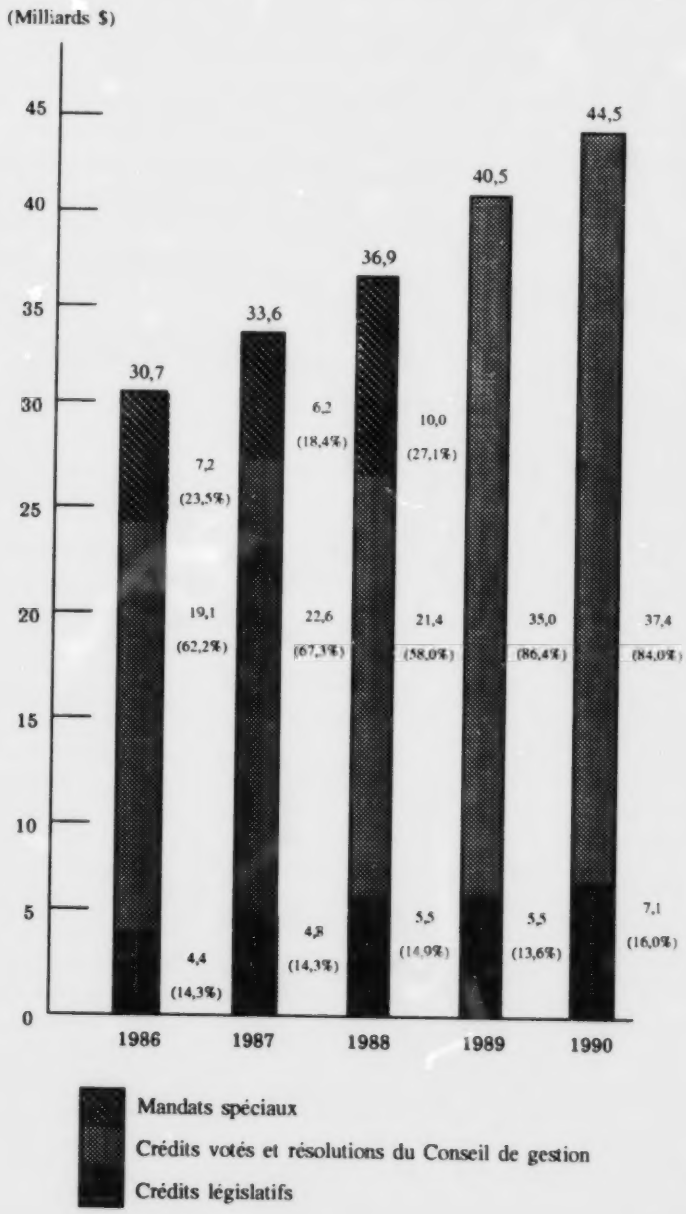
Crédits législatifs

Les paiements effectués à partir des crédits législatifs sont des paiements pour lesquels l'autorisation de faire des dépenses à même le Fonds de recettes consolidé est stipulée expressément dans une loi de l'Assemblée législative.

Fonds de recettes consolidé

Dès qu'une loi est adoptée par l'Assemblée législative, aucune autre autorisation particulière n'est nécessaire pour les crédits législatifs. Toutefois, afin d'en informer l'Assemblée législative, les crédits législatifs sont indiqués dans les prévisions annuelles et représentent le montant que le gouvernement prévoit dépenser conformément à ce qu'autorisent les différentes lois. À la différence des crédits votés, les crédits législatifs n'exigent pas de résolution du Conseil de gestion lorsqu'une dépense dépasse le montant prévu.

Résumé des paiements autorisés sur cinq ans



Paiements réels

Voici une comparaison sommaire (en milliards de dollars) des paiements effectués à même le Fonds de recettes consolidé :

	1986	1987	1988	1989	1990
Crédits votés					
Prévisions	17,9	21,0	20,0	33,3	35,9
Résolutions du Conseil de gestion	0,6	0,9	0,8	0,9	0,7
	18,5	21,9	20,8	34,2	36,6
Crédits législatifs	4,4	4,8	5,5	5,5	7,1
Mandats spéciaux	7,2	6,2	9,9	-	-
Total des paiements	30,1	32,9	36,2	39,7	43,7

Comparaison entre les dépenses autorisées et les dépenses réelles

Voici cette comparaison pour l'année financière close le 31 mars 1990 :

	Dépenses autorisées (en millions)	Dépenses réelles (en millions)	Écart à la hausse (à la baisse) entre dépenses réelles et dépenses autorisées (en millions)
Crédits votés			
Prévisions	36 704	35 929	775
Résolutions du Conseil de gestion	737	703	34
	37 441	36 632	809

Les paiements réels totaux, de 36 632 millions de dollars, étaient légèrement inférieurs au total des crédits votés de 36 704 millions de dollars autorisés par la Loi sur les subsides à la Couronne. Les ministères qui ont prévu de dépasser les dépenses inscrites dans leurs programmes ont obtenu, grâce aux résolutions du Conseil de gestion du gouvernement, l'autorisation d'effectuer les dépenses supplémentaires. En conséquence, les dépenses ont été inférieures de 809 millions de dollars au total autorisé.

Une liste détaillée des résolutions du Conseil de gestion du gouvernement, indiquant les montants autorisés et dépensés, constitue l'Annexe 5 du présent rapport.

Circonvention des contrôles de dépenses

Comme indiqué précédemment, l'article 5 de la Loi sur le Conseil de gestion du gouvernement permet au conseil d'émettre des résolutions pour autoriser les paiements qui, en l'absence de telles résolutions, entraîneraient un dépassement des limites de crédits précédemment approuvées. Pour l'année financière close le 31 mars 1989, nous avons examiné un échantillon de dépenses dans six ministères afin de voir si elles étaient conformes à l'article 5.

Fonds de recettes consolidé

Dans cinq des six ministères, nous avons relevé des cas où, à notre avis, les dispositions de l'article 5 de la Loi étaient circonvenues. Des dépenses d'environ 1,8 million de dollars n'avaient pas été imputées aux crédits des activités auxquelles étaient destinées ces dépenses. Les dépenses avaient été incorrectement transférées d'une activité à une autre, pour éviter d'excéder les limites approuvées divulguées dans les comptes publics.

Voici quelques exemples de transferts incorrects importants :

- Le ministère du Procureur général a évité d'indiquer un dépassement de budget en imputant diverses dépenses à des activités autres que celles dont elles relevaient. Ainsi, près de 700 000 dollars de dépenses ayant trait à d'autres activités ont été incorrectement imputés au Fonds de contingence du Programme des services administratifs, bureau principal (crédit 302, poste 1). L'objectif de ce fonds était de libérer des crédits pour des dépenses urgentes et uniques, qui ne pouvaient être financées dans le cadre des crédits existants alloués à une activité particulière. Or, des dépenses relatives à des fournitures et à de l'équipement de bureau, à des postes de travail informatique, et aux honoraires juridiques du tuteur public pour la protection de l'enfance ont été imputées, entre autres, à ce fonds.

  Dans sa réponse, le ministère a indiqué que durant l'année financière 1989, il n'avait pas pu prévoir précisément sa situation de fin d'année avant que n'expire le délai accordé pour obtenir des résolutions du Conseil de gestion.

  Le ministère procédait alors à l'acquisition d'un nouveau système financier destiné à l'ensemble du ministère, et conçu pour déceler les pressions financières à mesure qu'elles apparaissent. Le système devrait être en place pour l'année financière 1991.

- Le ministère du Solliciteur général a transféré 316 000 dollars de paiements anticipés comptables des activités d'opérations sur le terrain de la Police provinciale de l'Ontario (PPO) (crédit 3504, poste 3) aux activités d'enquêtes de la PPO (crédit 3504, poste 4).

  À l'origine, cette somme était affectée aux comptes pertinents. Mais par suite de ce transfert, les activités d'opérations sur le terrain ont surpassé de 281 000 dollars les crédits alloués. Le 12 mai 1989, une écriture de «correction» a été passée pour transférer le montant total de 316 000 dollars des opérations sur le terrain aux enquêtes, pour l'année financière 1989.

  Le ministère a noté que, historiquement, l'affectation des crédits et le contrôle des dépenses pour les diverses divisions de la PPO avaient été problématiques. Par conséquent, le ministère a fusionné tout le financement d'opérations en un seul et unique poste pour l'année financière 1990.

- Au ministère des Richesses naturelles, sur un total de 200 000 dollars destinés à l'entretien de jauges des cours d'eau utilisées uniquement par les offices de protection de la nature et de gestion des eaux, seuls 24 000 dollars ont été imputés à cette activité (crédit 2702, poste 1). Les 176 000 dollars restants ont été imputés aux levés et à la cartographie (crédit 2702, poste 6). Si l'ensemble des 200 000 dollars avait été imputés au poste 1, il y aurait eu pour celui-ci un excédent de dépenses de 176 000 dollars durant l'année financière 1989.

Notre examen des imputations budgétaires similaires pour l'année financière 1990 a révélé qu'elles étaient uniformément attribuées aux activités des offices de protection de la nature et de la gestion des eaux.

Dans sa réponse, le ministère a reconnu que l'ensemble des 200 000 dollars aurait dû être imputé aux activités des offices de protection de la nature et de la gestion des eaux. En raison d'une erreur de codage, le ministère n'avait pas connaissance de l'insuffisance des crédits et n'avait pas pu inclure le montant requis dans la présentation de fin d'année sollicitant une résolution du Conseil de gestion. Subséquemment, le ministère a fait passer une note de service à tous les employés leur rappelant qu'ils étaient responsables de s'assurer de la répartition et de l'enregistrement corrects des dépenses.

Dépenses excédentaires pour certains crédits

Durant notre vérification du 31 mars 1990 des comptes publics, nous avons noté que le ministère des Institutions financières n'avait pas obtenu les résolutions nécessaires du Conseil de gestion pour autoriser des dépenses outrepassant de 2 384 365 de dollars les limites existantes (les crédits). Cinq de ses activités (crédit 1601, postes 3 et 4; crédit 1602, postes 1, 2 et 4) en ont été touchées. La situation résultait d'une erreur commise par inadvertance par le ministère dans sa présentation de fin d'année sollicitant une résolution du Conseil de gestion.

4.6 Radiation des comptes irrécouvrables

En vertu de l'article 5 de la Loi sur l'administration financière, le lieutenant-gouverneur en conseil peut, sur recommandation du trésorier, radier des comptes tout montant dû à la Couronne et jugé irrécouvrable. Les pertes radiées des comptes au cours de toute année financière doivent être signalées dans les comptes publics.

Présentation des comptes publics

Comme cela est expliqué dans le Sommaire des conventions comptables importantes, les actifs enregistrés dans les états financiers sont ceux résultant de créances sur d'autres parties, et qui ont été créés par des opérations de caisse. Par conséquent, les prêts, avances et investissements effectués par la province sont normalement incorporés comme actifs dans l'état de la situation financière. Par contre, les comptes à recevoir ne sont pas inclus de cette façon, étant donné qu'ils ne constituent pas le résultat d'opérations de caisse.

Dans la plupart des cas, les comptes à recevoir représentent des montants dûs à la province suite à diverses activités génératrices de recettes. De plus, certains prêts sont inscrits dans les comptes à recevoir pour mémoire, plutôt que sur l'état de la situation financière. Ces prêts comportent une ou plusieurs des caractéristiques suivantes :

- pas de garantie particulière, ou garantie limitée;
- conditions de remboursement non spécifiées;
- remboursement assujetti uniquement à des événements futurs et incertains.

Radiation des comptes irrécouvrables

Ces prêts sont considérés par nature comme «subventions récupérables» et sont traités comme dépenses lorsqu'ils sont effectués. Lorsque les remboursements sont reçus, ils sont traités comme recettes. Les principaux exemples de prêts appartenant à cette catégorie sont ceux du Programme de prêts à la construction locative de l'Ontario et du Projet pilote de conversion des unités locatives non résidentielles.

Une liste pour mémoire de la somme de 1,1 million de dollars figurant aux comptes à recevoir au 31 mars 1990 (en 1989, 9 milliards de dollars) est donnée aux pages 3-24 à 3-27 du volume 1 des comptes publics.

La plupart des radiations n'ont aucun effet sur la dette nette de la province puisqu'elles concernent des comptes à recevoir pour mémoire. Les principales exceptions concernent la radiation de prêts sur performance et de prêts à terme effectués par des sociétés de développement à partir de fonds avancés par la province. Ces avances de fonds sont enregistrées comme actifs dans l'état de la situation financière. Lorsqu'on renonce au remboursement de prêts sur performance, ou lorsque des prêts à terme sont jugés irrécouvrables, les sociétés radient les prêts, et des fonds attribués par l'Assemblée législative pour cet usage permettent alors aux sociétés de rembourser leurs avances correspondantes. Les fonds alloués sont traités comme dépenses en ce qui concerne les comptes publics et ont donc un effet sur la dette nette de la province.

Respect des politiques et procédures

Durant l'année, nous avons procédé à des évaluations dans divers ministères pour déterminer si les radiations étaient conformes aux politiques et procédures du gouvernement. Les politiques et procédures clés comprennent notamment celles qui régissent la présentation annuelle des radiations recommandées au ministère du Trésor et de l'Économie, la documentation des efforts de recouvrement et la justification des radiations, l'obtention de résolutions du Conseil de gestion autorisant les radiations.

Nous avons étudié un échantillon de radiations de comptes à recevoir dans cinq ministères - Agriculture et Alimentation; Procureur général; Institutions financières; Industrie, Commerce et Technologie; Revenu. À ces ministères correspondaient environ 94 pour cent des 76 millions de dollars de radiations faites par les ministères du gouvernement de l'Ontario en 1989.

Nous avons conclu que les radiations étaient conformes aux politiques et procédures gouvernementales.

Radiations en 1990

Au total, 90,7 millions de dollars ont été radiés au cours de l'année financière 1990 (en 1989, le chiffre correspondant était de 75,9 millions de dollars), comme indiqué à la page 3-21 du volume 1 des comptes publics. Les deux principales radiations de l'année financière 1990 étaient les suivantes :

- Le ministère des Services sociaux et communautaires a fait une radiation de 39,3 millions de dollars concernant des paiements excédentaires en vertu de la Loi sur les prestations familiales. Durant l'année financière 1990, le ministère a achevé un examen exhaustif des paiements excédentaires pour déterminer les cas où : aucun paiement n'avait jamais été fait; les coûts d'administration et de perception auraient surpassé le montant réel percevable; les débiteurs étaient décédés, incapables de repayer, ou étaient disparus sans laisser d'adresse. Ceci a entraîné la radiation de plus de 25 000 paiements excédentaires, remontant jusqu'à 1972.

- Une radiation de 19,1 millions de dollars faite par le ministère du Revenu pour des taxes impayées et des paiements excédentaires RRAG. La majorité des radiations était comme suit :

	(Millions $)
Loi sur la taxe de vente au détail	9,1
Loi sur l'imposition des personnes morales	5,9

Les autres radiations de dettes irrécouvrables comprenaient les radiations suivantes :

Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a radié 8,7 millions de dollars en prêts bancaires non remboursés, garantis par le Programme d'aide aux agriculteurs de l'Ontario. Cette somme représentait le solde des garanties versées aux banques, compte tenu des recettes provenant de la liquidation des biens des agriculteurs.

Le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie a radié 8,6 millions en prêts non recouvrables accordés en vertu de la Loi sur les sociétés de développement et l'ancien Conseil de leadership et de développement industriels (CLDI). Les emprunteurs avaient fait faillite, étaient sous séquestre, ou le recouvrement semblait douteux.

Le ministère des Institutions financières a radié 7,1 millions de dollars en créances irrécouvrables et en jugements relatifs aux Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents d'automobiles. La plupart de ces radiations avait trait à des situations où : aucun jugement n'avait été rendu et la dette n'était plus considérée comme recouvrable; les paiements étaient faits par le fonds quand l'accident mettait en cause des chauffeurs non identifiés qui avaient pris la fuite; aucun paiement n'avait été fait concernant les demandes/jugements durant cinq ans.

Des comptes irrécouvrables totalisant 4,2 millions de dollars en amendes, coûts et honoraires dus aux tribunaux provinciaux ont été radiés par le ministère du Procureur général. La majorité de ces radiations avaient trait à des comptes datant d'au moins quatre ans.

Le ministère des Collèges et Universités a radié 1,8 million de dollars relatifs à divers programmes d'aide aux étudiants. La plus grande partie de cette radiation concernait des prêts accordés à des étudiants qui étaient incapables de rembourser, ou qui étaient partis sans laisser d'adresse.

Transferts autorisés par la Commission de régie interne

4.7
Transferts autorisés par la Commission de régie interne

Lorsque la Commission de régie interne autorise le transfert de fonds d'un poste budgétaire du Bureau de l'Assemblée à un autre poste du même crédit, le vérificateur provincial doit faire mention particulière du (des) transfert(s) dans son rapport.

Pour ce qui est des prévisions de dépenses de 1989-1990, les transferts ci-après, représentant au total 1 642 200 $, ont été faits dans le cadre du crédit 201 :

Du :	Poste 2	Bureau du greffier	263 400 $
	Poste 5	Services de soutien aux députés	1 378 800
Au :	Poste 3	Besoins relatifs à la session	995 900
	Poste 4	Indemnités des députés	369 400
	Poste 8	Journal des débats	263 400
	Législatifs	Contribution à l'Assemblée législative Compte des allocations de retraite Loi sur les allocations de retraite des députés à l'Assemblée législative	13 500

CHAPITRE

5

BUREAU DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL

CHAPITRE 5

BUREAU DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL

5.1 Indépendance du vérificateur provincial

Si l'on veut que les avis et les rapports présentés par le vérificateur provincial soient préparés sans parti pris ni ingérence, il faut accorder au bureau la plus grande indépendance possible. Il faut aussi que toutes les personnes touchées par le travail du bureau, y compris le grand public, perçoivent ce bureau comme étant indépendant.

Pour garantir une telle indépendance, l'Assemblée législative a adopté une loi spéciale, la Loi sur la vérification des comptes publics, qui définit le mandat du vérificateur provincial.

Le vérificateur provincial n'est pas un employé du gouvernement. Il est désigné officier de l'Assemblée législative et, à ce titre, il est tenu de rendre des comptes au public par le biais des représentants élus dudit public.

Du point de vue administratif, le Bureau du vérificateur provincial est distinct et séparé de tout ministère ou organisme de la Couronne, et ses employés ne sont pas membres de la Fonction publique. De plus, pour tout ce qui concerne les dépenses et la dotation en personnel du bureau, le vérificateur provincial est tenu de rendre des comptes à la Commission de régie interne, comité législatif indépendant du processus administratif du gouvernement et représentatif de tous les partis.

Conformément à la Loi sur la vérification des comptes publics, un cabinet de comptables agréés a vérifié les comptes relatifs aux dépenses du bureau pour l'année financière 1990. L'état vérifié des dépenses a été présenté à la Commission de régie interne et déposé à l'Assemblée. Il est reproduit à la section 5.10 de ce rapport.

5.2 Objectifs du bureau

Le vérificateur provincial a pour mandat principal :

- d'aider l'Assemblée législative à tenir le gouvernement et ses administrateurs responsables devant elle, en faisant rapport à l'Assemblée sur la qualité de la gestion des deniers publics par l'Administration.

Il a également pour second mandat :

- d'aider les sous-ministres et les gestionnaires des organismes gouvernementaux à tenir leurs administrations responsables devant eux, en leur rendant compte de la qualité de la gestion des deniers publics par les ministères et organismes gouvernementaux.

Le vérificateur provincial cherche à atteindre ces objectifs en faisant des vérifications d'optimisation des ressources, d'attestation et de conformité, en présentant des rapports de vérification individuels aux différents sous-ministres et gestionnaires des organismes gouvernementaux et en remettant un rapport annuel à l'Assemblée législative.

5.3 Responsabilités de vérification

Les tâches de vérification de l'Administration portent sur :

- les ministères, y compris les bénéficiaires des paiements de transfert;
- les organismes de la Couronne et les sociétés relevant de la Couronne; et
- les états financiers de la province.

Des vérificateurs internes, des cabinets d'experts-comptables et le vérificateur provincial peuvent être appelés à participer au processus de vérification.

Bureau du vérificateur provincial

Vérificateur provincial

Principale responsabilité

La responsabilité première du vérificateur provincial est de procéder à des vérifications sur la gestion des programmes et des activités du gouvernement, entrepris par les ministères et les organismes de la Couronne conformément aux politiques gouvernementales.

Toutefois, le bureau ne procède pas à une vérification des politiques gouvernementales, ni des données figurant à des documents du Cabinet utilisés lors de délibérations ou de décisions de politique. L'obligation de rendre des comptes quant aux questions de politique est acquittée par le biais de l'Assemblée législative qui surveille continuellement les politiques et les programmes gouvernementaux et se pose en critique, ceci se faisant sous forme de questions à la Chambre et d'examens des lois et des prévisions budgétaires.

MINISTÈRES

Conformément à l'alinéa 1 de l'article 9 de la Loi sur la vérification des comptes publics, tous les ministères peuvent faire l'objet d'une vérification législative. Ces vérifications sont principalement axées sur l'optimisation de l'usage des deniers publics. Des vérifications annuelles d'attestation ont également lieu pour permettre au vérificateur provincial d'exprimer son opinion sur les états financiers de la province. Une liste des vérifications ministérielles visées par le présent rapport figure à l'Annexe 2.

ORGANISMES DE LA COURONNE

Conformément à l'alinéa 2 de l'article 9 de la Loi sur la vérification des comptes publics, le vérificateur provincial est tenu de vérifier les organismes de la Couronne qui ne sont pas vérifiés par un autre vérificateur. On trouvera la liste de ces organismes à la partie (i) de l'Annexe 3.

Responsabilités complémentaires de vérification

En vertu de l'article 16 de la Loi, le Comité permanent des comptes publics peut demander au vérificateur provincial d'examiner toute question relative aux comptes publics.

L'article 17 de la Loi précise, pour sa part, que le vérificateur provincial doit entreprendre des missions spéciales à la demande de l'Assemblée, du Comité permanent des comptes publics (à la suite d'une résolution du comité) ou d'un ministre, à condition toutefois que ces missions spéciales puissent être menées sans nuire aux autres tâches du vérificateur. Le vérificateur provincial peut refuser une mission que veut lui confier un ministre si elle est, à son avis, en conflit avec d'autres tâches qu'il doit accomplir.

Autres vérificateurs

Les vérificateurs internes procèdent à des vérifications de leurs ministères et organismes respectifs, au nom du personnel de direction. Leurs vérifications financières ont trait à la sauvegarde des actifs et à l'exactitude des renseignements financiers essentiels; elles portent également sur l'optimisation des ressources et sur l'obligation redditionnelle. Pour éviter les doubles emplois, le

bureau s'appuie dans toute la mesure du possible sur le travail déjà effectué et sur les rapports qu'ont présentés les directions chargées de la vérification interne des ministères ou des organismes.

L'alinéa 2 de l'article 9 de la Loi sur la vérification des comptes publics stipule que les cabinets d'experts-comptables désignés pour vérifier les organismes de la Couronne doivent procéder à leurs vérifications sous la direction du vérificateur provincial et lui en faire rapport. Aux termes de l'alinéa 3 de l'article 9 de la Loi sur la vérification des comptes publics, les cabinets d'experts-comptables qui vérifient les comptes des sociétés relevant de la Couronne doivent présenter au vérificateur provincial un exemplaire des états financiers vérifiés terminés, ainsi qu'un exemplaire de leurs conclusions et recommandations au personnel de direction (lettre à la direction).

Les organismes de la Couronne et les sociétés relevant de la Couronne dont les états financiers ont été vérifiés par des cabinets d'experts-comptables sont répertoriés à la partie (ii) de l'Annexe 3 et à l'Annexe 4, respectivement.

5.4
Activités de vérification

Types de vérification

Les vérifications effectuées par ce bureau sont généralement de trois ordres : les vérifications d'optimisation des ressources, les vérifications d'attestation et les vérifications de conformité. Toutes ces vérifications sont effectuées conformément aux normes de vérification généralement reconnues, y compris celles établies pour les vérifications d'optimisation des ressources. En outre, l'article 13 de la Loi sur la vérification des comptes publics autorise le vérificateur provincial à procéder à des vérifications d'inspection relatives aux bénéficiaires de paiements de transfert. Voici une brève description de chacune de ces catégories.

Optimisation des ressources

Les vérifications d'optimisation des ressources, qui portent sur divers programmes et activités du gouvernement et d'organismes de la Couronne, ont pour objectif d'évaluer les fonctions de gestion relativement à l'économie, à l'efficacité, à l'efficience et aux méthodes de mesure du rendement.

Toutefois, il n'est pas du ressort du bureau d'évaluer l'efficacité des programmes, ni d'élaborer des normes destinées à mesurer l'efficacité avec laquelle ces programmes sont mis en oeuvre. Ce sont là des fonctions de gestion qui relèvent du ministère ou de l'organisme intéressé. En revanche, notre responsabilité consiste à déterminer dans quelle mesure le personnel de direction s'acquitte de telles fonctions.

En outre, le vérificateur provincial ne participe pas directement aux vérifications d'optimisation des ressources pour les bénéficiaires des paiements de transfert. Ces vérifications peuvent être faites par les vérificateurs désignés des bénéficiaires, ou par le personnel de vérification interne des ministères ou organismes de financement. Cependant, le vérificateur provincial peut intervenir indirectement quand il évalue les mesures prises par un ministère ou organisme pour s'assurer que les fonds fournis aux organisations sont bien gérés.

Attestation

Le bureau effectue des vérifications d'attestation (vérifications comptables) des états financiers annuels de la province et de nombreux organismes de la Couronne. Le but de ces vérifications est d'attester (exprimer un avis professionnel sur) un ensemble d'états financiers. L'avis exprimé précise si le fonctionnement et la situation financière de l'entité concernée ont été fidèlement présentés, conformément aux conventions comptables de l'entité, et si ces conventions s'inscrivent dans la lignée de celles suivies l'année précédente.

Conformité

Les vérifications de conformité se font généralement de concert avec nos vérifications d'optimisation des ressources et d'attestation. Elles visent à déterminer si les transactions et d'autres aspects des activités des ministères ou organismes sont conformes aux exigences législatives et administratives.

Vérifications d'inspection auprès des bénéficiaires de paiements de transfert

Les paiements de transfert qui constituent plus de 70 pour cent des dépenses gouvernementales sont des paiements en contrepartie desquels la province ne reçoit directement ni biens ni services. Ces paiements peuvent être faits dans un but précis (par exemple, financement des conseils scolaires et des universités), ou être inconditionnels (par exemple, subventions par habitant aux municipalités).

On définit les vérifications d'inspection comme étant des examens de registres comptables. Il est possible de faire des observations quant à l'optimisation des ressources dans le cadre de ces vérifications, mais celles-ci ne visent pas normalement ce but.

Le bureau fait des vérifications d'inspection lorsque les circonstances justifient l'extension d'une vérification relative à un ministère ou à un organisme. Au cours des dernières années, en vertu d'une politique visant à une plus grande obligation redditionnelle du gouvernement, le bureau a étendu ses activités de vérification dans le but bien précis d'y inclure les principaux bénéficiaires des paiements de transfert. Le bureau a entrepris des études spéciales sur les collèges communautaires, les universités, les conseils scolaires et les hôpitaux de l'Ontario.

Les vérifications d'inspection des bénéficiaires de subventions peuvent également être effectuées par des vérificateurs internes des ministères.

Calendrier des activités de vérification

Vérifications des ministères

Le bureau effectue des vérifications périodiques des principaux programmes ministériels portant sur des dépenses annuelles supérieures à 40 millions de dollars. Ces vérifications sont avant tout des vérifications d'optimisation et portent principalement sur la gestion des programmes et activités. Tous les principaux programmes sont sujets à vérification au cours d'une période de cinq ans. Outre ces vérifications périodiques, il peut y avoir des vérifications sur les programmes et les activités de moindre envergure, en particulier sur les systèmes d'information.

Pour déterminer les programmes qui devront être vérifiés chaque année, le bureau prend en considération des facteurs tels que les dépenses totales, les répercussions du programme sur le public, la diversité et la complexité des opérations, et les activités de vérification effectuées par la direction de la vérification interne du ministre concerné. De même, le bureau peut effectuer des missions spéciales auprès des ministères ou de leurs organismes en fonction des instructions données par l'Assemblée législative, le Comité permanent des comptes publics, ou un ministre.

Les systèmes de dépenses des ministères qui sont centralisés sont vérifiés par recoupements interministériels au moins une fois tous les cinq ans. Les systèmes financiers ministériels qui ne sont pas centralisés sont vérifiés individuellement, pour chaque ministère, tout comme les principales activités génératrices de recettes de l'ensemble de l'Administration.

Vérifications des organismes

Conformément à la législation, les organismes de la Couronne font l'objet d'une vérification annuelle. Le bureau peut signaler les lacunes en matière d'économie et d'efficacité au cours des vérifications régulières d'attestation et de conformité, mais il effectue aussi périodiquement des vérifications plus approfondies d'optimisation des ressources dans certains organismes choisis.

5.5 Rapports des ministères et des organismes

Processus de compte rendu

À la fin de chaque vérification, une ébauche de rapport est débattue avec les cadres supérieurs des ministères ou organismes et, au besoin, révisée pour tenir compte des points soulevés au cours des débats. Un rapport final est présenté au ministre et au sous-ministre ou, dans le cas des organismes, au conseil d'administration et au ministre responsable. Dans tous les cas, un exemplaire du rapport définitif est envoyé au secrétaire du Conseil de gestion du gouvernement. Si le ministère ou l'organisme le demande, le bureau apporte des éclaircissements ou renseignements sur tout sujet du rapport final.

On trouvera aux Annexes 2 et 3 la liste des ministères et organismes qui ont fait l'objet d'une vérification depuis notre dernier rapport.

5.6 Questions complémentaires relatives aux comptes rendus

Missions spéciales

En vertu des articles 16 et 17 de la Loi sur la vérification des comptes publics, les tâches supplémentaires du bureau en matière de comptes rendus comprennent l'exécution de missions spéciales pour l'Assemblée législative, le Comité permanent des comptes publics ou un ministère de la Couronne. Une fois la mission terminée, le vérificateur provincial rend compte à celui qui lui a confié cette mission.

Au cours de la période d'activités de vérification (septembre 1989 à août 1990) couverte par le présent rapport, le bureau a effectué trois missions spéciales.

Bureau du vérificateur provincial

À la demande du ministre du Tourisme et des Loisirs, le bureau a entrepris une étude en profondeur des méthodes décisionnelles à la Société d'exploitation de la Place Ontario et, en particulier, une étude des responsabilités et contributions du conseil d'administration quant aux méthodes d'achat et de gestion des contrats, aux pouvoirs décisionnels et à l'obligation redditionnelle relativement à la gestion des activités de la société. Nous avons fait rapport au ministre à l'automne 1989.

Le Comité permanent des comptes publics a demandé au vérificateur provincial d'effectuer une vérification sur la méthode utilisée pour attribuer un contrat du ministère du Logement à un consultant particulier. Nous avons présenté notre rapport au comité, qui a déposé à son tour un rapport à l'Assemblée législative en mars 1990.

En outre, à la requête du comité, le bureau a entrepris une vérification sur le processus suivi par le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie pour produire un livre et une vidéo intitulés «Ontario - Un idéal à partager». Nous avons présenté un rapport au comité à l'automne de 1990.

5.7
Rapport annuel

Processus de compte rendu

En vertu de l'article 12 de la Loi sur la vérification des comptes publics, le vérificateur provincial est tenu de rendre compte des résultats de ses examens à l'Assemblée législative, par l'intermédiaire du président de l'Assemblée.

Le Rapport annuel contient essentiellement des sections extraites des rapports de vérification faits sur les ministères ou organismes durant la période close le 31 août 1990. Ce rapport peut également comprendre des extraits de rapports sur des missions spéciales effectuées pour un ministre, ou de rapports au personnel de direction préparés par les vérificateurs d'organismes de la Couronne ou de sociétés relevant de la Couronne. La sélection est faite par la haute direction en fonction de divers critères, dont les suivants : aspects financiers; sensibilité du public ou sécurité du public (environnement, santé); qualité de l'administration (économie, efficience, efficacité). On trouve également dans ce rapport des renseignements considérés comme étant d'intérêt pour l'Assemblée législative et le public.

La préparation du Rapport annuel se fait selon les étapes suivantes :

- On incorpore au Rapport annuel les éléments choisis des rapports et les réactions pertinentes des ministères ou organismes qui nous sont parvenues jusqu'à la date limite du 14 septembre (dictée par les impératifs de l'impression). Les réponses reçues après le 14 septembre sont transmises au Comité permanent des comptes publics.

- Le Rapport annuel est déposé vers la fin de l'année à l'Assemblée puis transmis pour examen au Comité permanent des comptes publics.

- Le comité demande alors à des représentants des ministères ou organismes de discuter certaines sections du rapport.

Divulgation publique des rapports

Séance d'information sur le Rapport annuel

Chaque année, une séance d'information sur le Rapport annuel se tient avant la présentation de ce document. Des dispositions sont prises pour organiser simultanément et séparément trois réunions à huis clos : une pour les membres de l'Assemblée législative et pour leur personnel de recherche, une seconde pour les représentants des médias, et une troisième pour les représentants des ministères, organismes de la Couronne et organismes centraux. Ces réunions se terminent par une conférence de presse durant laquelle le vérificateur provincial répond aux questions des journalistes.

5.8
Divulgation publique des rapports

Rapport annuel

Le Rapport annuel est normalement présenté à l'Assemblée législative avant le mois de décembre chaque année; il est alors mis à la disposition du public. Ce dernier peut aussi assister à des réunions du Comité permanent des comptes publics au moment de l'examen du Rapport annuel.

Autres rapports

Le bureau ne présente pas ses rapports de vérification sur les ministères ou organismes à l'Assemblée législative ni au Comité permanent des comptes publics, pas plus qu'il ne leur présente ses rapports sur les missions spéciales pour un ministre; il ne les rend pas publics. Il ne soumet pas non plus les rapports faits au personnel de direction par les vérificateurs des organismes ou des sociétés relevant de la Couronne. Toutefois, le Comité permanent des comptes publics ou tout autre comité de l'Assemblée peut, par suite d'une résolution, demander que ces rapports de vérification soient mis à sa disposition s'ils sont jugés essentiels ou bénéfiques à la poursuite des tâches pour lesquelles le comité a été institué. Dès qu'un rapport est présenté à un comité, il devient document public.

Les rapports sur les missions spéciales effectuées au nom de l'Assemblée législative ou de l'un de ses comités deviennent des documents publics dès qu'ils sont déposés.

Les ébauches de rapports pour les ministères et organismes sont considérées comme faisant partie intégrale des documents de travail pour la vérification et, en vertu de l'article 19 de la Loi sur la vérification des comptes publics, ils n'ont pas à être déposés devant l'Assemblée législative ni devant aucun de ses comités.

Le bureau n'est pas désigné comme une institution à laquelle s'appliquent les dispositions d'accès à l'information de la Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.

Bureau du vérificateur provincial

5.9 Organisation et personnel du bureau

Au 31 août 1990, les effectifs du bureau étaient de 115 personnes, et le bureau était organisé comme suit :

Organisation et personnel du bureau

Directions de la vérification des ministères et des organismes

Ces quatre directions de la vérification sont chargées d'effectuer les vérifications cycliques des ministères et les vérifications annuelles des organismes de la Couronne.

Direction de la vérification chargée des rapports et des normes

Cette direction est notamment chargée de vérifier les états financiers de la province, de préparer le Rapport annuel et d'élaborer et faire respecter les conventions et normes de vérification.

Direction des systèmes d'information

Cette direction a pour responsabilité première d'effectuer des vérifications informatiques et de fournir le soutien technique et la formation voulue à d'autres directions.

Direction des missions spéciales

Les principales responsabilités de cette direction sont d'effectuer les vérifications proposées par le bureau et d'examiner certains sujets et systèmes à l'échelle de toute l'Administration, et également de mener à bien les missions spéciales demandées par le Comité permanent des comptes publics et par les ministres.

Comité consultatif

Le Comité consultatif externe a notamment pour mandat d'évaluer le Rapport annuel et les autres rapports rendus publics, d'examiner régulièrement la démarche de vérification suivie par le bureau, d'analyser le profil du bureau, et enfin de conseiller le bureau sur des questions de vérification délicates. Le comité se réunit une ou deux fois par an à la demande du vérificateur.

Le comité est composé de cinq membres, qui sont tous indépendants vu leur appartenance actuelle au secteur privé, mais qui ont tous une connaissance approfondie du système parlementaire et des fonctions de l'Administration. Sont actuellement membres du comité consultatif :

Rendall Dick :	ancien procureur général adjoint et trésorier adjoint de l'Ontario;
Patrick Reid :	ancien député travailliste/libéral; ancien président du Comité des comptes publics;
Jack Stokes :	ancien député néo-démocrate et président de l'Assemblée législative;
George Taylor :	ancien député conservateur et membre du Comité des comptes publics; ancien solliciteur général de l'Ontario;
Adam Zimmerman :	président de MacMillan Bloedel; président et chef de la direction de Foresterie Noranda Inc.

Bureau du vérificateur provincial

5.10
Dépenses du bureau

On trouvera ci-dessous l'état vérifié des dépenses du bureau pour 1990.

Bureau du vérificateur provincial
État des dépenses
Année financière close le 31 mars 1990

	1990		1989	
	Dépenses réelles $	Prévisions $	Dépenses réelles $	Prévisions $
Traitements et salaires	4 565 374	5 367 200	4 318 294	4 730 000
Avantages sociaux du personnel	583 274	665 000	561 052	725 000
Transports et communications	251 074	277 000	240 226	233 000
Services	1 223 118	1 112 000	1 035 720	1 084 000
Fournitures et matériel	120 152	116 000	123 524	105 000
Paiement de transfert - Fondation canadienne pour la vérification intégrée	48 000	48 000	46 000	46 000
	6 790 992	7 585 200	6 324 816	6 923 000
Traitement du vérificateur provincial	117 560	95 200	106 602	95 200
	6 908 552	7 680 400	6 431 418	7 018 200

Notes :

1. Conventions comptables

L'état des dépenses a été préparé en utilisant les méthodes de comptabilité de caisse suivies par la province de l'Ontario en ce qui a trait aux comptes publics. Ces méthodes de comptabilité de caisse sont modifiées afin de laisser trente jours supplémentaires pour payer les dettes encourues durant l'année financière qui vient de se terminer.

2. Prévisions

Les prévisions budgétaires indiquées ci-dessus sont celles qui ont été votées et approuvées, y compris les prévisions supplémentaires, le cas échéant.

Conférence canadienne des vérificateurs législatifs

Rapport des vérificateurs

PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DE RÉGIE INTERNE
PROVINCE DE L'ONTARIO

Nous avons examiné l'état des dépenses du Bureau du vérificateur provincial relatif à l'année financière close le 31 mars 1990. Notre examen a tenu compte des normes de vérification généralement acceptées et il comprenait donc les sondages et autres procédés que nous avons jugé nécessaires en l'occurrence.

À notre avis, cet état présente fidèlement les dépenses du Bureau du vérificateur provincial pendant l'année financière close le 31 mars 1990, conformément aux conventions comptables dont il est question à la note 1 de l'état, appliquées d'une manière cohérente par rapport à celle de l'année précédente.

Toronto (Ontario)
Le 19 juin 1990

ALLEN, MILES, FOX & JOHNSTON
COMPTABLES AGRÉÉS

5.11
Conférence canadienne des vérificateurs législatifs

La dix-huitième assemblée annuelle de la Conférence canadienne des vérificateurs législatifs s'est tenue à Saint-Jean du 8 au 11 juillet 1990. Cette assemblée, qui réunit les vérificateurs législatifs du Canada et des provinces, est une tribune utile qui permet à la communauté des vérificateurs législatifs d'échanger des idées et des renseignements importants.

La conférence de cette année, à laquelle ont assisté le vérificateur provincial et le vérificateur provincial adjoint, a porté sur des sujets tels que :

- rapports de performance des gouvernements;
- vérification des bénéficiaires de transfert;
- processus de planification des vérifications; et
- projets spéciaux menés au nom des Comités des comptes publics.

CHAPITRE

6

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

CHAPITRE 6

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

6.1 Nomination et composition du comité

Les règlements de l'Assemblée législative prévoient la nomination d'un Comité permanent des comptes publics représentatif de tous les partis, pour chaque session de la législature.

Le nombre de représentants de chaque parti siégeant au comité est approximativement proportionnel à la représentation de ce parti à l'Assemblée législative. Tous les membres ont le droit de vote sur les motions, à l'exception du président qui ne peut le faire qu'en cas d'égalité des voies.

Conformément aux règlements, un Comité permanent des comptes publics a été nommé le 8 mai 1989. Les activités de ce comité ont pris fin à la dissolution de la 34e législature, le 30 juillet 1990. À la dissolution de la législature, le comité était ainsi composé :

Edward Philip, président, néo-démocrate
Gilles Pouliot, vice-président, néo-démocrate
Peter Adams, libéral
William Ballinger, libéral
Joseph Cordiano, libéral
W. Donald Cousens, progressiste-conservateur
Alvin Curling, libéral
Laureano Leone, libéral
Shelley Martel, néo-démocrate
George McCague, progressiste-conservateur
Dianne Poole, libérale

Le comité sera reconstitué lorsque commencera la 35e législature.

6.2 Rôle du comité

Le rôle du comité consiste à s'assurer, au nom de l'Assemblée et en fin de compte au nom du public, que le Conseil des ministres et l'appareil gouvernemental rendent compte de leur administration.

Pour remplir ce rôle, le comité est en droit de procéder à des examens et de faire connaître à l'Assemblée ses observations, ses opinions et ses recommandations sur certaines questions sélectionnées dans le Rapport du vérificateur provincial et les comptes publics. Ces documents sont référés au comité aussitôt qu'ils sont déposés.

Le comité étudie et évalue divers aspects de l'Administration puis fait rapport à l'Assemblée législative. Son travail porte notamment sur l'économie et l'efficacité des activités, la réalisation des objectifs prévus par les programmes, le contrôle des actifs, des dépenses, de l'évaluation et de la perception des recettes, ainsi que la fiabilité et la pertinence des renseignements présentés dans les comptes publics.

Rôle du vérificateur provincial dans ce processus

Le vérificateur provincial apporte son aide au comité en lui fournissant des renseignements pertinents de vérification, dont le comité se sert pour examiner les programmes et les activités financières du gouvernement.

En outre, le vérificateur provincial et ses cadres supérieurs assistent aux réunions du comité, pour aider les membres du comité en répondant à leurs questions et en clarifiant les aspects d'ordre administratif et financier à l'étude.

6.3 Méthodes et fonctionnement du comité

Généralités

Le comité se réunit chaque jeudi matin lorsque siège l'Assemblée législative. Au cours des dernières années, le comité s'est également réuni plus fréquemment durant l'été et l'hiver quand l'Assemblée législative n'était pas en session. Toutes les réunions sont publiques, à l'exception de celles réservées à l'établissement de l'ordre du jour et à la préparation des rapports du comité.

Lorsque les activités d'un ministère font l'objet d'une réunion, un sous-ministre, habituellement accompagné de cadres supérieurs de son ministère, répond aux questions des membres du comité. Comme le comité s'intéresse aux questions administratives plutôt que politiques, les ministres assistent rarement aux réunions. Quand le comité passe en revue la gestion d'un organisme de la Couronne, le directeur général et parfois le président du conseil d'administration participent à la réunion. Ils sont alors habituellement accompagnés de cadres supérieurs de l'organisme.

Réunions tenues

De septembre 1989 au 30 juillet 1990, le comité a tenu 16 réunions publiques au cours desquelles il a notamment étudié diverses sections du Rapport du vérificateur de 1989 et deux rapports de suivi connexes aux activités du comité en 1988. Le comité a également tenu un certain nombre de réunions à huis clos, surtout consacrées à l'élaboration de la version définitive des rapports du comité à l'Assemblée législative.

Motion adoptée en réunion

Ontario - Un idéal à partager - ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie

Le 23 novembre 1989, le comité a adopté une motion demandant au vérificateur provincial de mener une enquête sur la démarche suivie par le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie pour produire un livre et une vidéo intitulés «Ontario - Un idéal à partager». Le mandat confié au vérificateur lui enjoignait très précisément, mais non uniquement, de considérer le montant payé pour ces deux produits, de voir si leur prix était concurrentiel comparé aux tarifs normaux du marché, et de déterminer si l'achat cadrait avec les méthodes normalement suivies par le ministère pour l'achat de pareils services.

Méthodes supplémentaires

Au cours des dernières années, le comité a adopté les méthodes et démarches suivantes pour renforcer son efficacité :

- séances d'information et préparations plus approfondies;
- rapports plus fréquents à l'Assemblée législative;
- amélioration du suivi des recommandations du comité; et
- visites sur les lieux pour discuter les problèmes et obtenir de première main des renseignements quant aux conditions quotidiennes de travail sur le terrain.

6.4 Autres activités du comité

Conseil canadien des comités des comptes publics

La douzième réunion annuelle du conseil s'est tenue à Saint-Jean, Terre-Neuve, du 8 au 11 juillet 1990. Les réunions annuelles du conseil, auxquelles participent habituellement les membres des Comités des comptes publics de toutes les provinces et du gouvernement fédéral, fournissent une excellente occasion d'échanger des idées et des informations.

Cette réunion annuelle a notamment compris une discussion sur les directives destinées aux Comité des comptes publics au Canada, et une séance conjointe avec la Conférence des vérificateurs législatifs.

6.5 Rapports du comité

Généralités

Comme nous l'avons indiqué plus haut, le comité fait désormais des rapports plus fréquents à l'Assemblée législative. Chaque rapport résume les informations étudiées par le comité durant ses réunions et fait un sommaire des commentaires et recommandations.

Le comité publie également des rapports supplémentaires, soit chaque année, soit tous les deux ans, qui comportent des résumés des rapports précédemment publiés. Tous les rapports peuvent être obtenus auprès du greffier du comité, ce qui permet au public de prendre connaissance de tous les détails des délibérations du comité.

Comité permanent des comptes publics

Rapports publiés

Le comité a fait paraître trois rapports, ainsi qu'un rapport annuel, entre août 1989 et juillet 1990. Ces rapports présentaient des recommandations sur les points suivants :

- Ministère du Logement
  - Processus suivi pour attribuer un contrat de consultation
- Ministère de la Santé
  - Visites du comité dans des hôpitaux psychiatriques pour évaluer les défaillances mentionnées dans le Rapport du vérificateur de 1987
- Dépenses gouvernementales de publicité et communications
  - Souci de se montrer économe dans l'acquisition de biens et services; évaluation des projets; documentation justifiant la sélection d'une agence
- Ministère de l'Environnement
  - Contrôles exercés sur les usines de traitement des eaux et des égouts
- Ministère des Richesses naturelles
  - Visites du comité dans des établissements de pompiers, ayant pour objet la prévention et la détection des incendies, l'acquisition de l'équipement, l'utilisation de l'équipement et des ressources humaines
- Ministère des Transports
  - Utilisation des services des consultants et du personnel chargé de la conception des routes
  - Subventions pour les routes municipales
- Secrétariat des ressources humaines
  - Administration de la classification des postes et procédures de griefs
- Ministère des Transports
  - Fonctionnement des systèmes de délivrance des permis de conduire et d'immatriculation des véhicules automobiles
- Bureau du vérificateur provincial
  - Vérification des organismes gouvernementaux et amendements à la Loi sur la vérification des comptes publics

Le greffier du comité est responsable de surveiller les mesures prises par les ministères ou organismes suite aux recommandations du comité. Notre bureau est en liaison avec le greffier pour vérifier quelles suites sont données aux recommandations; advenant tout problème important à ce sujet, il le porterait à l'attention de l'Assemblée législative dans ses rapports annuels.

Rapport de suivi au comité

6.6 Rapport de suivi au comité

Dans son rapport sur la perception des taxes sur les carburants pour véhicules à moteur et sur les produits du tabac, le comité s'est inquiété de la forte incitation qui existe à recourir à des tactiques novatrices pour échapper aux taxes sur les produits du tabac. En conséquence, l'une des recommandations de son premier rapport intérimaire de 1989 à l'Assemblée législative, en juillet 1989, déclarait que :

> Le ministère du Revenu devrait continuer à surveiller la vente et la consommation des produits du tabac, en général. Il devrait présenter un compte rendu au vérificateur provincial d'ici une année sur les progrès réalisés à ce sujet. Le vérificateur fera rapport sur la question dans son rapport annuel.

Les rapports provisoires du ministère, et la discussion de suivi que nous avons eue avec les fonctionnaires du ministère, ont montré que :

- Les activités d'inspection et de vérification sont actuellement substantiellement renforcées. À titre d'exemple, le ministère étend ses vérifications à 30 grossistes du tabac pour l'année financière 1991, contre huit seulement en 1989. Ces vérifications permettent de déterminer si les grossistes ont payé le montant exigé de taxes sur leurs achats auprès des fabricants/importateurs.

- Les trois principaux fabricants de produits du tabac au pays, qui représentent plus de 90 pour cent des cigarettes fabriquées au Canada, font maintenant l'objet de vérifications sur un cycle de trois ans. La production, l'inventaire et les chiffres de vente pour les marchés national et étrangers sont examinés. Les vérifications établissent si les justificatifs requis pour les ventes exonérées de taxes existent bien, et si le montant des taxes perçues sur la consommation au pays est raisonnable.

- En Ontario, on met actuellement un système de marquage des taxes sur les paquets de cigarettes pour empêcher que des produits exempts de taxes et destinés aux exportations ne soient vendus sur le marché national. La mise en place de ce système de marquage devrait se terminer (secteur de la vente au détail y compris) avant décembre 1990.

- La Loi d'amendement de 1990 de la taxe sur le tabac confère un caractère plus strict aux dispositions d'application de la Loi en accentuant les sanctions infligées en cas d'infraction, et en imposant de nouveaux critères d'inscription et de cautionnement des importateurs et exportateurs de tabac.

Généralement parlant, nous sommes certains que, quand les mesures ministérielles seront pleinement en vigueur, la vente et la consommation des produits du tabac feront l'objet d'une surveillance plus étroite, ce qui aboutira à un système plus efficace de perception des taxes.

ANNEXES

1. **Vérifications interministérielles et spéciales.**

2. **Vérifications des ministères.**

3. **Vérifications des organismes de la Couronne, année financière close le 31 mars 1990.**

4. **Sociétés relevant la Couronne, année financière close le 31 mars 1990.**

5. **Décisions du Conseil de gestion - montants autorisés et dépensés, année financière close le 31 mars 1990.**

6. **États des mesures correctives suggérées et des recommandations faites dans les rapports annuels précédents.**

ANNEXE 1

Vérifications interministérielles et spéciales

VÉRIFICATIONS INTERMINISTÉRIELLES

* • Procédures gouvernementales de perception et radiations des comptes à recevoir
  - Agriculture et Alimentation
  - Procureur général
  - Institutions financières
  - Services gouvernementaux - Service central de recouvrement
  - Industrie, Commerce et Technologie
  - Revenu

• Contrôles des dépenses gouvernementales
  - Énergie
  - Industrie, Commerce et Technologie
  - Richesses naturelles
  - Solliciteur général
  - Transports

* • Administration du parc automobile du gouvernement
  - Agriculture et Alimentation
  - Services sociaux et communautaires
  - Services correctionnels
  - Environnement
  - Travail
  - Solliciteur général
  - Transports

VÉRIFICATIONS SPÉCIALES

Examens pour le Comité permanent des comptes publics

• Contrat de consultants au ministère du Logement

Examen pour un ministre de la Couronne

• Tourisme et Loisirs - Société d'exploitation de la Place de l'Ontario

Vérifications d'inspection

* • Hôpital Centenary, ministère de la Santé

* • Conseil scolaire de Lakehead, ministère de l'Éducation

* • Université de Toronto, ministère des Collèges et Universités

* • Conseil des écoles séparées catholiques romaines de la Région de York, ministère de l'Éducation

* Ces questions sont traitées au Chapitre 2 de ce rapport.

ANNEXE 2

Vérifications des ministères

Services sociaux et communautaires

* • Services sociaux pour adultes
  - Foyers pour personnes âgées

* • Services aux personnes atteintes d'un handicap de développement (adultes et enfants)

Services correctionnels

* • Systèmes informatiques, vérification TÉD

Éducation

* • Soutien provincial à l'éducation élémentaire et secondaire

Services gouvernementaux

* • Programme des services d'informatique et de télécommunications, Centre de développement de Toronto

• Systèmes informationnels, vérification TÉD

* • Dépenses en capital
  - Acquisition/construction de biens matériels

Santé

* • Santé communautaire
  - Soins à domicile

* • Assurance-santé et prestations
  - Direction des services au professionnel

* • Division des systèmes et de l'information

* • Services des maisons de soins infirmiers

Affaires intergouvernementales

* • Programmes d'administration et de relations intergouvernementales

Richesses naturelles

• Systèmes informationnels, vérification TÉD

Solliciteur général

* • Police provinciale de l'Ontario

* Ces questions sont traitées au Chapitre 3 de ce rapport.

ANNEXE 3

Organismes de la Couronne
Année financière close le 31 mars 1990

(i) Organismes dont les comptes sont vérifiés par le vérificateur provincial :

* Comptable de la Cour suprême de l'Ontario
Direction générale de la revalorisation et de l'aménagement des régions agricoles de l'Ontario
Fondation de recherche sur l'alcoolisme et la toxicomanie
* Office de foresterie du parc Algonquin
Centre Centennial des sciences et de la technologie
Commission sur le financement des élections
* Commission ontarienne de l'assurance-récolte de l'Ontario
* Société de développement de l'Est de l'Ontario
Fonds des producteurs d'oeufs (31 décembre)
Loi électorale de 1984, dépenses et honoraires électoraux
Société d'indemnisation environnementale
* Commission de stabilisation des revenus agricoles de l'Ontario
Fonds des producteurs de lait et de crème, Commission de commercialisation des produits agricoles de l'Ontario
Commission de protection financière des producteurs de céréales
Société IDEA Fonds de technologie de l'information
Société IDEA Fonds d'innovation
Société IDEA Fonds d'investissement dans la recherche
* Société Innovation Ontario
Fonds d'aide juridique, Société du barreau du Haut-Canada
* Régie des alcools de l'Ontario
Commission des permis de vente d'alcool de l'Ontario
Conseil de la protection financière des producteurs de bétail
* Commission des parcs de Niagara (31 octobre)
Société de développement de Pickering Nord
* Société de développement du Nord de l'Ontario
Société du fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario
Bureau de l'Assemblée législative
Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée
Bureau du tuteur public
Bureau de l'ombudsman
Musée agricole de l'Ontario
Fondation ontarienne pour la recherche en cancérologie et le traitement de cancer
* Société de développement de l'Ontario
Office de la télécommunication éducative de l'Ontario
Société de développement de l'industrie cinématographique de l'Ontario
Commission du marché des produits alimentaires de l'Ontario
Fondation du patrimoine de l'Ontario
* Société de logement de l'Ontario (31 décembre)
Institut de formation industrielle de l'Ontario
* Société internationale de l'Ontario
* Société de prêts aux jeunes agriculteurs de l'Ontario
* Société des loteries de l'Ontario
* Société d'hypothèques de l'Ontario
* Société ontarienne d'aménagement municipal
* Commission de transport Ontario Northland (31 décembre)
* Société d'exploitation de la Place de l'Ontario

Annexe 3

Commission des courses de l'Ontario
Commission ontarienne des parcs à bestiaux (30 juin)
Société de développement des réseaux téléphoniques de l'Ontario
Société de formation de l'Ontario
* Société ontarienne de gestion des déchets
Commission des régimes de retraite de l'Ontario
Conseil de protection financière des producteurs de pommes de terre
Conseil de protection financière des producteurs de légumes conditionnés
Conseil des Arts de l'Ontario
* Caisse de prestations aux juges provinciaux
Commissaire aux plaintes du public
* Régime de retraite des fonctionnaires
* Curateur public de la province de l'Ontario
Commission de révision des loyers
Commission d'aide aux anciens combattants
Commission de la promenade Saint-Clair (31 décembre)
* Fonds d'indexation des régimes de retraite
Fonds d'aide aux producteurs de tabac

(ii) Organismes dont les comptes sont vérifiés par un autre vérificateur, sous la direction du vérificateur provincial

Conseil de la clinique publique de santé mentale de Guelph
Institut de psychiatrie Clarke
Institut du cancer de l'Ontario
Fondation ontarienne de la santé mentale
Commission des parcs du Saint-Laurent
* Régime de retraite des enseignants (31 décembre)
* Régie des transports en commun de la région de Toronto
* Commission des accidents du travail (31 décembre)

NOTE : Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'année financière des organismes lorsque celles-ci diffèrent du 31 mars.

* États financiers vérifiés reproduits dans les Comptes publics de 1989-1990, la majorité figurant au Volume 2.

ANNEXE 4

Sociétés relevant de la Couronne
Année financière close le 31 mars 1990

Sociétés dont les comptes sont vérifiés par un vérificateur autre que le vérificateur provincial, mais dont les rapports de vérification, les dossiers de travail et autres documents pertinents peuvent être consultés par ce dernier.

Régie des services de pompes funèbres
Conseil d'administration de l'Institut d'études pédagogiques de l'Ontario
Conseil des ophtalmologues
Conseil des techniciens en radiologie
Société d'amélioration du district de Cameron
Société d'amélioration du district de Gauthier
Société d'amélioration du district de Kingsford
Société d'amélioration du district de Matachewan
Conseil d'administration des techniciens dentaires
Conseil d'administration des denturologues
Collection McMichael d'art canadien
Société du Centre des congrès de la Communauté urbaine de Toronto
Conseil de la zone de développement de Moosonee
Conseil ontarien des examinateurs en psychologie
* Centre de technologie de fabrication avancée de l'Ontario
* Centre de technologie minière et forestière de l'Ontario
Commission ontarienne de commercialisation de la crème
* Société de l'énergie de l'Ontario
Annales historiques de l'Ontario
* Hydro-Ontario
Commission ontarienne de commercialisation du lait
Commission du régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario
Société ontarienne d'assurance des actions et dépôts
Commission du régime de retraite des enseignants de l'Ontario
* Société de développement des transports de l'Ontario
Fondation ontarienne Trillium
Société Ortech
Centre des congrès d'Ottawa
Commission du régime de retraite des fonctionnaires de l'Ontario
Musée royal de l'Ontario
Science Nord
* Société du stade de l'Ontario
Société de sauts à skis de Thunder Bay
* Société de développement du transport urbain

* États financiers vérifiés reproduits dans les Comptes publics de 1989-1990, la majorité figurant au Volume 2.

ANNEXE 5

Décisions du Conseil de gestion
Montants autorisés et dépensés, Année financière close le 31 mars 1990

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé	Montant dépensé
		$	$
Agriculture et Alimentation	3 avr. 1990	6 314 900	5 892 385
	10 avr. 1990	135 600	98 946
		6 450 500	5 991 331
Procureur général	9 jan. 1990	3 841 300	3 423 527
	20 mars 1990	1 775 000	1 775 000
	10 avr. 1990	12 784 900	11 155 591
		18 401 200	16 354 118
Bureau du Conseil des ministres	10 avr. 1990	372 100	318 233
Affaires civiques	10 avr. 1990	836 700	127 900
Collèges et Universités	13 fév. 1990	400 000	392 875
	20 mars 1990	8 100 000	6 374 928
	10 avr. 1990	331 600	23 815
		8 831 600	6 791 618
Services sociaux et communautaires	3 avr. 1990	72 160 400	71 809 515
	10 avr. 1990	6 088 000	5 541 836
		78 248 400	77 351 351
Consommation et Commerce	27 fév. 1990	4 342 200	4 164 531
	10 avr. 1990	469 300	291 843
		4 811 500	4 456 374
Services correctionnels	20 mars 1990	20 713 000	20 659 700
	10 avr. 1990	3 495 300	3 007 624
		24 208 300	23 667 324

Décisions du Conseil de gestion

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé	Montant dépensé
		$	$
Culture et Communications	10 avr. 1990	3 482 000	3 184 355
Office des personnes handicapées	3 avr. 1990	14 000	-
Éducation	20 mars 1990	2 709 000	2 471 019
	27 mars 1990	8 720 000	2 179 985
	10 avr. 1990	1 350 900	829 218
	24 avr. 1990	110 500	-
		12 890 400	5 480 222
Énergie	10 avr. 1990	90 300	-
Environnement	20 mars 1990	3 273 400	3 270 837
	3 avr. 1990	360 000	354 572
	10 avr. 1990	6 476 300	5 617 244
		10 109 700	9 242 653
Institutions financières	20 fév. 1990	1 240 400	1 110 898
Services gouvernementaux	20 mars 1990	3 697 900	3 492 807
	10 avr. 1990	88 600	7 830
		3 786 500	3 500 637
Santé	20 mars 1990	3 297 800	3 264 537
	27 mars 1990	347 080 800	347 032 852
	10 avr. 1990	62 842 500	55 493 221
		413 221 100	405 790 610
Logement	10 avr. 1990	9 304 600	7 655 240
Industrie, Commerce et Technologie	27 mars 1990	3 080 400	2 434 695

Annexe 5

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé	Montant dépensé
		$	$
Affaires intergouvernementales	6 fév. 1990	500 000	198 162
Travail	27 mars 1990	453 400	439 367
	10 avr. 1990	2 058 900	1 477 721
		2 512 300	1 917 088
Bureau du lieutenant-gouverneur	20 mars 1990	60 200	51 260
Conseil de gestion du gouvernement	10 avr. 1990	2 833 900	1 780 536
Affaires municipales	10 avr. 1990	7 284 500	6 312 580
Richesses naturelles	1 août 1989	10 000 000	10 000 000
	28 nov. 1989	4 000 000	3 999 799
	3 avr. 1990	9 022 400	8 943 900
	10 avr. 1990	386 100	266 168
		23 408 500	23 209 867
Développement du Nord et des Mines	10 avr. 1990	491 400	361 065
Revenu	14 nov. 1989	5 900 000	5 900 000
	20 mars 1990	10 289 700	10 066 770
	3 avr. 1990	391 200	178 766
		16 580 900	16 145 536
Office des personnes âgées	10 avr. 1990	33 000	-

Décisions du Conseil de gestion

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé	Montant dépensé
		$	$
Solliciteur général	19 déc. 1989	600 000	589 232
	20 fév. 1990	2 000 000	2 000 000
	20 mars 1990	24 040 600	23 571 257
	3 avr. 1990	411 700	135 656
		27 052 300	26 296 145
Tourisme et Loisirs	3 avr. 1990	3 156 600	3 030 516
	10 avr. 1990	34 400	28 631
		3 191 000	3 059 147
Transports	16 jan. 1990	575 000	575 000
	23 jan. 1990	13 700 000	13 700 000
	27 fév. 1990	1 330 000	1 191 722
	27 mars 1990	34 200 000	33 116 507
	10 avr. 1990	1 176 000	541 228
		50 981 000	49 124 457
Trésor et Économie	6 mars 1990	1 339 600	697 487
Office de la Condition féminine	6 mars 1990	347 200	347 200
	10 avr. 1990	732 300	30 445
		1 079 500	377 645
Total correspondant aux décisions du Conseil de gestion		736 727 800	702 988 534

ANNEXE 6

État des mesures correctives suggérées et des recommandations faites dans les rapports annuels précédents
(voir note)

Rapport	Section	Description et état
		RÉSOLUES À LA DATE DE PRÉPARATION DU RAPPORT 1990 DU VÉRIFICATEUR
		QUESTIONS INTÉRESSANT L'ENSEMBLE DE L'ADMINISTRATION ET EXAMENS SPÉCIAUX
1988	2.4	Observations sur les dépenses de publicité et de communications du gouvernement - En cours de mise en oeuvre.
		MINISTÈRES
		Services sociaux et communautaires
1988	3.3	Procédures de surveillance non satisfaisantes, Programme d'aide sociale générale. - En cours de mise en oeuvre.
		Culture et communications
1988	3.5	Meilleure surveillance requise, Programme d'amélioration des installations communautaires. - En cours de mise en oeuvre.
		Environnement
1988	3.7	Contrôles insuffisants sur les usines de traitement des eaux et des effluents. - En cours de mise en oeuvre.
		Santé
1987	4.8	Procédures et contrôles insuffisants, Programme d'assurance-santé. - En cours de mise en oeuvre.
1988	3.9	Préoccupations quant à la surveillance exercée sur le financement et la performance des hôpitaux. - Partiellement mise en oeuvre.
		Secrétariat des ressources humaines.
1989	3.10	Médiocre gestion du système de classification. - En cours de mise en oeuvre.

État des recommandations des rapports antérieurs

Rapport	Section	Description et état
		Affaires municipales
1988	3.10	Nécessité de réévaluer des formules d'octroi des subventions inconditionnelles, jugées trop rigides. - Mise en oeuvre en grande partie.
		Richesses naturelles
1988	3.11	Amélioration nécessaire des contrôles des coûts et des ressources, Lutte contre les incendies de forêt. - En cours de mise en oeuvre.
		Transports
1988	3.13	Nécessité d'améliorer l'efficacité, Activités de conception. - En cours de mise en oeuvre.
1988	3.14	Possibilités de réduction des coûts, Programme des routes municipales. - En cours de mise en oeuvre.
		ORGANISMES DE LA COURONNE
		Fondation de la recherche sur l'alcoolisme et la toxicomanie
1989	3.15	Graves lacunes dans un contrat d'experts-conseils. - Mise en oeuvre en grande partie.
		Collection canadienne McMichael
1988	4.3	Acquisitions, protection et autres points. - Mise en oeuvre.
		Commission de transport Ontario Northland
1988	4.5	Économies réalisables de coûts. - Mise en oeuvre en grande partie.

À VÉRIFIER DANS LES ANNÉES À VENIR*

		QUESTIONS INTÉRESSANT L'ENSEMBLE DE L'ADMINISTRATION ET EXAMENS SPÉCIAUX
1989	2.5	Achat de services de consultation par le gouvernement.
1989	2.6	Paiements d'heures supplémentaires au gouvernement.
1989	2.7	Frais de déplacement des membres du gouvernement.

Annexe 6

Rapport	Section	Description et état
		MINISTÈRES
		Procureur général
1989	3.2	Utilisation et contrôle insuffisants des salles d'audience de district et du personnel.
		Services sociaux et communautaires
1989	3.3	Surveillance insuffisante des prestations pour la garde des enfants, Services à l'enfance.
1989	3.4	Objets de préoccupation, Sociétés d'aide à l'enfance.
		Services correctionnels
1989	3.5	Obstacles à la mise à exécution des probations et à une réhabilitation efficace, Services communautaires.
1989	3.6	Décisions assez judicieuses en matière de libérations conditionnelles, Commission ontarienne des libérations conditionnelles.
		Services gouvernementaux
1989	3.7	Amélioration requise des méthodes, Gestion de la location des locaux.
1989	3.8	Non respect des procédures de réparation et manque d'économie en matière d'achat de services.
		Santé
1989	3.9	Carences dans le financement et la surveillance de l'exploitation, Services terrestres d'ambulance.
		Richesses naturelles
1989	3.11	Amélioration requise des contrôles et de l'application des lois, Gestion des pêches et de la faune.
		Revenu
1989	3.12	Observation sur les systèmes de vérification et de contrôle des recettes, Direction de la taxe de vente au détail.
		Transports
1989	3.13	Carences relevées dans les systèmes de délivrance des permis de conduire et d'immatriculation des véhicules automobiles.
1989	3.14	Opportunités d'amélioration - Examen, inspection et exécution des lois et règlements.

État des recommandations des rapports antérieurs

Rapport	Section	Description et état
		ORGANISMES DE LA COURONNE
		Musée royal de l'Ontario
1988	4.[illegible]	Recommandations d'amélioration des contrôles et de la sécurité des données.

NOTE : Cette annexe indique où en sont toutes les mesures correctives et toutes les recommandations préconisées qui étaient :

(a) considérées comme non résolues dans l'Annexe 6 du Rapport du vérificateur de 1989;
(b) contenues dans le Rapport du vérificateur de 1989.

* L'état des recommandations devrait normalement être déterminé lors de la prochaine vérification cyclique dans les domaines pertinents. Toutefois, dans la mesure du possible, nous essayerons de vérifier cet état plus tôt.